



**PARECER n. 01247/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.005356/2013-12**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO (CGEFI/MINC)**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM. ANÁLISE JURÍDICA DE RECURSO ADMINISTRATIVO.**

EMENTA: Mecenato. Projeto "MUSEU DO TRABALHO E DOS TRABALHADORES". PRONAC n. 13-2154. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso administrativo. Não provimento. 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, para que profira decisão definitiva acerca do recurso administrativo interposto pela recorrente, com as homenagens de estilo.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de pedido de análise e manifestação advindo da Secretaria Especial da Cultura, nos termos do Despacho nº 6/2019/SECULT/SEFIC/DFI/CGAR/CAO (5704470), veiculando análise do recurso administrativo interposto pela proponente Base Sete Projetos Culturais Ltda (4546216), manejado em face da decisão administrativa que determinara a reprovação de suas contas, com vistas a subsidiar posterior decisão do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania.

2. O projeto cultural ora analisado teve suas contas reprovadas por meio de decisão administrativa do Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, veiculada por meio da Portaria n.º 361, de 21 de junho de 2019, publicada no Diário Oficial da União aos 24 de junho de 2019 (4423426), com fundamento nas razões veiculadas no Parecer de Avaliação Técnica Quanto à Execução do Objeto e dos Objetivos do Projeto - PRONAC 13 2154 (4423363) e Laudo Final de Reprovação das Contas (4423375).

3. Irresignada, a proponente interpôs recurso administrativo tempestivamente (4546216), aduzindo as razões que considerou suficientes à infirmar as irregularidades apontadas pela área técnica desta pasta, pugnano ao fim pela reforma da decisão administrativa que determinara a reprovação de suas contas.

4. A SEFIC apreciou o objeto da pretensão recursal manejada e opinou pela ratificação da reprovação da prestação de contas da recorrente, nos termos do Despacho nº 6/2019/SECULT/SEFIC/DFI/CGAR/CAO (5704470).

5. É bastante o relatório. Passo a opinar.

**2. ANÁLISE.**

6. 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, à cujo respeito o administrador público poderá eleger, no âmbito da discricionariedade sempre regrada, a conduta a ser praticada com maior liberdade decisória, sempre de forma fundamentada.

7. A presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações nela estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, sempre justificadamente, adotar orientação diversa ou mesmo contrária daquela exarada por este órgão jurídico consultivo da AGU.

8. Registre-se, desde já, que não merece qualquer acolhida a pretensão da recorrente em impingir à este órgão de execução da Advocacia Geral da União a responsabilidade pela análise técnica de sua prestação de contas, ou tampouco pelo aperfeiçoamento do processo decisório respectivo.

9. Como já expressamente salientado, as razões aduzidas nos respectivos pareceres não se mostram vinculantes ao gestor público no caso dos autos, podendo esta autoridade, fundamentadamente, decidir de forma diversa ou mesmo contrária às recomendações emanadas deste órgão consultivo da Advocacia Geral da União.

10. Com efeito, a teoria do direito administrativo nos informa que os pareceres jurídicos exarados por esta Consultoria Jurídica traduzem atos meramente enunciativos, que, por sua própria natureza jurídica, jamais poderiam produzir os mesmos efeitos dos atos administrativos decisórios, cuja prática se encontra privativamente cometida às autoridades públicas com atribuição para tanto.

11. Tal conclusão em nada se incompatibiliza com o inafastável dever constitucional e legal que recai sobre a Advocacia Geral da União, no assessoramento jurídico do Sr. Ministro de Estado da Cidadania no julgamento do recurso administrativo interposto pela proponente, expressamente encartado no artigo 131 de nossa lei fundamental, senão vejamos:

#### **CF 88**

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, **cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.**

12. A lei orgânica da Advocacia Geral da União, a saber, lei complementar n. 73/93, assim disciplinara as atribuições desta Consultoria Jurídica:

#### **LC 73/93**

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

##### **I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;**

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - **fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;**

IV - **elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;**

V - **assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;**

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação

13. De meridiana clareza a compreensão de que as manifestações jurídicas exaradas por este órgão consultivo da AGU não tem o condão de produzir efeitos decisórios no caso destes autos, se limitando à formulação de recomendações jurídicas, aperfeiçoadas à partir da análise do caso concreto e à luz dos princípios e regras encartados em nossa lei fundamental e legislação aplicável à espécie.

14. Da mesma forma, as conclusões veiculadas no parecer técnico exarado pelo IBRAM, que apenas recomendavam o acolhimento do pedido da recorrente de alteração de seu projeto cultural, para que passasse a compor um museu meramente virtual, também não traduzem qualquer decisão administrativa proferida em seu favor, encerrando mera recomendação, ao fim expressamente rejeitada pela autoridade com atribuição para a prática do ato administrativo decisório respectivo, como se depreende do Despacho n.º 0815650/2019 (3547057), de 28 de fevereiro de 2019.

15. Em apertada síntese, assim como os pareceres jurídicos exarados por esta Consultoria Jurídica não se revestem de idoneidade jurídica para decidir o julgamento da prestação de contas ora posta sob análise, vocacionando-se unicamente a assessorar o processo decisório respectivo, o mesmo ocorre com o parecer técnico exarado pelo IBRAM no caso dos autos, que, ao contrário do afirmado pela recorrente, jamais traduzira qualquer deferimento estatal do pedido de alteração do projeto cultural que lhe fora autorizado.

16. Por derradeiro, esclareça-se à recorrente que as manifestações jurídicas emanadas deste

órgão de execução da Advocacia Geral da União não apenas podem, como devem contradizer eventuais atos praticados pelo Ministério da Cidadania ou entidades à ele vinculadas que porventura se mostrem em desconformidade com nossa lei fundamental ou o programa normativo aplicável à espécie, bem como recomendar a adoção das medidas inerentes ao seu saneamento, no intuito de bem assessorar o gestor público no aperfeiçoamento do processo decisório respectivo.

17. Partindo para a análise do objeto da pretensão recursal manejada pela recorrente, infere-se que a SEFIC analisara as razões de recurso de forma adequada e suficiente, fazendo-o por meio do Despacho n.º 6/2019/SECULT/SEFIC/DFI/CGAR/CAO (5704470), concluindo ao fim pela necessidade da manutenção da decisão que determinara a reprovação de suas contas, cujos excertos mais relevantes à adequada compreensão do tema, passo a ora transcrever, senão vejamos:

"6. Tendo exposto a argumentação da proponente, passamos à análise.

7. Quanto à alegação da proponente de que o objeto do projeto teria sido entregue com o conteúdo em formato digital, **pontuamos que não houve pactuação de "museu virtual". Pelo contrário, como consta no resumo do projeto transcrito no parágrafo 2 deste despacho, pactuou-se a concepção, desenvolvimento e implantação do Museu do Trabalho e dos Trabalhadores, com referência inclusive à área total do empreendimento. Ademais, o orçamento aprovado, da ordem de R\$ 12,6 milhões, considerou nessa vultosa soma as despesas necessárias para a implantação de um museu físico. Para confirmar isso, basta verificar a presença de rubricas como "projeto de iluminação", "Vidros/mica", "bancada de trabalho", "madeira", "gesso", "concreto armado", entre outras.** Nessa esteira, o Parecer 729/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU opinou pelo indeferimento do pedido de alteração do projeto para um museu virtual, uma vez que representaria alteração do objeto.

8. Em que pese o convênio de construção do Museu ter sido firmado entre prefeitura de São Bernardo do Campo e o então Ministério da Cultura, algumas circunstâncias são dignas de nota. **De acordo com matéria veiculada na imprensa citada no Parecer de avaliação técnica, as obras do Museu estavam abandonadas pelo menos desde 2016. A reportagem cita ainda que o local havia se tornado um ponto de consumo de drogas, com água parada e lixo. Mesmo diante desses fatos, a proponente prosseguiu com a movimentação financeira do projeto até 29/05/2017. A Justiça embargou a obra em julho de 2017, e somente em 06/12/2017 a proponente solicita a alteração do projeto acima comentada.**

9. Nesse sentido, manifesta-se a Conjur no Parecer nº 1.040/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU:

*"(...) se houve movimentação financeira no referido período de 31/01/2014 a 29/05/2017 com prédio já abandonado e o embargo das obras a partir de julho de 2017, não há justificativa fundamentada para a formulação do pedido de alteração do local somente em 06/12/2017, seguida da implantação do referido Museu em plataforma virtual, quando o proponente haveria de ter adotado providências de alteração de local, efetivamente, desde o início do abandono do prédio."*

10. No que tange à alegação de que teria havido aprovação tácita para a alteração solicitada em virtude do lapso temporal de cerca de 14 meses entre o pedido e a resposta, temos a discorrer o que segue. Conforme explicitado no Parecer nº 1.040/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, **o pedido da proponente data de 06/12/2017, enquanto a IN-MinC nº 5/2017, citada por ela em sua defesa, foi editada em 26/12/2017.** Portanto, caberia ao proponente aguardar a resposta do então Ministério da Cultura a respeito da alteração pretendida. Outrossim, a alteração de museu físico para virtual configuraria uma evidente alteração de objeto, como exposto acima, o que já era vedado no art. 70 da IN-MinC nº 1/2013, vigente à época de aprovação do projeto cultural. **Assim, não há que se falar de aprovação tácita de um pleito que colide com as normas aplicáveis ao caso, sem contar o fato de que a norma invocada pela proponente é ulterior ao pedido formulado.**

11. Em relação à afirmação de que a Conjur teria atuado fora de suas funções institucionais ao se posicionar de forma contrária à entidade vinculada, avaliamos que a proponente se equivoca quanto às atribuições daquele órgão consultivo. Com efeito, o recurso trata a sua manifestação meramente opinativa como se fosse uma deliberação. Em determinado ponto de seu expediente, a proponente afirma: *"...o órgão funciona especificamente como intérprete legislativo, não possuindo então aptidão ou competência legal para sozinho*

*deliberar sobre projetos culturais, ou mesmo contradizer pareceres de entidades vinculadas, as quais, que (sic) como veremos, são competentes para as decisões referentes aos projetos culturais.”*

12. Ora, não há dúvida que a Conjur não tem competência legal para deliberar sobre projetos culturais, mas isso não aconteceu em nenhum momento. O órgão consultivo tão somente se manifestou sobre aspectos legais do processo a fim de subsidiar a decisão ministerial, a cargo das autoridades competentes. **Ademais, equivoca-se também a proponente ao aventar que a Conjur não poderia “contradizer pareceres de entidades vinculadas”. Havendo dúvidas jurídicas sobre determinados atos administrativos, aquele órgão tem competência para dirimi-las, podendo inclusive contradizer pareceres técnicos. Mais uma vez, de posse dos subsídios técnicos e jurídicos, cabe à autoridade competente o poder decisório.**

13. No que diz respeito ao que se alega quanto a um suposto equívoco no Parecer 729/2018 da Conjur que trata sua solicitação como alteração do objeto, entendemos que as evidências apontam em sentido oposto. A proponente solicitou em expediente de 06/12/2017 que fosse “(...) alterada a forma de acesso ao Museu do Trabalho e dos Trabalhadores, o qual será disponibilizado em ambiente virtual, de forma que seu acervo possa ser acessado por via digital de forma irrestrita.” **Ora, uma mudança desse porte (museu físico para museu virtual) não se equipara a “alteração de local”, sendo verdadeira alteração do objeto. As características de um museu virtual em nada se assemelham a um museu físico, bem como a natureza das despesas pertinentes. Se ainda houver dúvidas sobre esse fato, basta ler o resumo do projeto, que fala em implantação de um museu com definição de sua área.**

14. No que se refere à alegação de que a execução do projeto foi proporcional aos recursos captados, consideramos que a falta de fruição do produto cultural pela sociedade impede considerar que houve cumprimento do objeto. **A execução parcial de um projeto cultural requer que uma parcela dos produtos culturais pactuados seja fruída pela sociedade. Não é o que se verifica no caso em tela. As atividades empreendidas pelo proponente não resultaram na entrega parcial do objeto pactuado, a saber, concepção, desenvolvimento e implantação do Museu do Trabalho e dos Trabalhadores.** Esses três aspectos do objeto são indissociáveis, ou seja, não há sentido em conceber e desenvolver o Museu sem implantá-lo. A título de exemplo, seria razoável admitir a entrega de um Museu do Trabalho e dos Trabalhadores de menor dimensão, tanto no aspecto físico quanto no conteúdo expositivo.

15. Em relação ao dano ao erário, cumpre esclarecer que não se discute aqui eventual improbidade administrativa, até porque esta é uma matéria a ser tratada em sede de ação judicial. A necessidade de ressarcimento ao erário no caso em tela decorre de irregularidades na execução de projeto cultural custeado com recursos públicos por meio da Lei Federal de Incentivo à Cultura.

16. No que tange à reivindicação de boa fé na conduta do proponente, não compete a esta área técnica o juízo sobre as intenções do proponente ao agir desta ou daquela maneira. A análise da prestação de contas de projetos culturais é estritamente técnica, baseada nos documentos presentes nos autos. Ademais, o parecer do IBRAM citado pela proponente tem caráter meramente consultivo, não representando autorização para proceder da forma exposta.

18. Assim, diante do comprovado descumprimento do objeto e considerando que os documentos enviados em recurso administrativo foram insuficientes para ensejar uma mudança de posicionamento da área técnica, conclui-se que, à luz da legislação em vigor, a decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser mantida. Com isso, o recurso formulado pela representação da instituição proponente deverá ser indeferido.

19. 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.”

18. Da análise técnica realizada pela SEFIC se extrai que as razões e documentos apresentados pela recorrente em sede de recurso administrativo não se mostraram capazes de sanear as irregularidades apuradas, ensejando a necessidade de ratificação da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

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

20. As conclusões veiculadas no Parecer de Avaliação Técnica Quanto à Execução do Objeto e dos Objetivos do Projeto - PRONAC 13-2154 (4423363) e Laudo Final de Reprovação das Contas (4423375), corroboradas pelo Despacho nº 6/2019/SECULT/SEFIC/DFI/CGAR/CAO (5704470), apontaram a não realização do objeto do projeto cultural autorizado, nos moldes em que originariamente avençado perante o então Ministério da Cultura, bem como o não atingimento de suas respectivas finalidades, acarretando a reprovação integral da prestação de contas da ora recorrente.

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

22. Se o projeto cultural não viera a ser efetivamente realizado pela proponente, nos estritos moldes em que autorizado pelo extinto Ministério da Cultura, e, por consequência, tampouco suas finalidades atingidas, resta de todo incontestável o dano ao erário, na medida em que não apenas a proponente captara vultosos recursos públicos com fundamento em autorização estatal, sem no entanto realizar a contra-partida à qual se encontrava obrigada, deixando de oferecer ao público destinatário o produto cultural que legitimaria a obtenção dos valores por ela captados, como ainda autorizaria aos respectivos incentivadores/doadores a obtenção de generosos descontos em seus impostos de renda, pelos valores por eles doados/incentivados, que jamais se destinaram à realização do projeto cultural autorizado, o que configuraria inaceitável hipótese de enriquecimento sem causa, em detrimento do erário público federal.

23. No caso dos autos, a prestação de contas da ora recorrente restara analisada e reprovada por meio do Parecer de Avaliação Técnica Quanto à Execução do Objeto e dos Objetivos do Projeto - PRONAC 13-2154 (4423363) e Laudo Final de Reprovação das Contas (4423375), sob o fundamento de que o objeto do projeto cultural autorizado não restara efetivamente realizado, bem como suas finalidades alcançadas, eis que o museu físico que seria implementado pela proponente jamais chegara a ser sequer construído, inviabilizando por completo qualquer possibilidade de fruição do produto cultural pelos beneficiários que dele deveriam usufruir, ante a impossibilidade de veiculação de qualquer acervo cultural na forma em que originariamente autorizada pelo então Ministério da Cultura.

24. Do recurso administrativo é possível extrair pretensão da recorrente em ver aprovada, sem ressalvas, a prestação de suas contas, sob o fundamento de que, ao contrário das conclusões técnicas apontadas pela SEFIC, teria realizado inteiramente o objeto do projeto cultural a ela autorizado, aduzindo ainda a ocorrência de suposta aprovação tácita do então Ministério da Cultura, decorrente de inobservância do lapso temporal normativo que teria para proferir resposta à seu pedido de alteração do projeto cultural que lhe fora autorizado.

25. A pretensão da recorrente de que teria ocorrido o deferimento tácito do pedido de alteração do projeto cultural por ela formulado, restou manejada nas seguintes linhas, senão vejamos:

"Ainda, conforme o apontado no parecer de avaliação técnica do projeto, ante a impossibilidade do estabelecimento do local físico previsto para abrigar o Museu do Trabalho e do Trabalhador, o proponente solicitou em **06/12/2017**, portanto na vigência da Instrução Normativa 05/2017, a entrega digital do conteúdo produzido para o museu do trabalho e do trabalhador, tendo o despacho de indeferimento deste pedido sido assinado por esta pasta em 28/02/2019, ou seja, após inexplicáveis 14 meses depois da solicitação.

Por certo, ante ao enorme lapso de tempo entre a solicitação de alteração do projeto e a manifestação contrária deste Ministério, não poderia o administrado manter-se inerente para a execução de seu projeto, o que leva a aplicação do previsto no artigo 36, § 3º da Instrução Normativa Minc n. 05/2017.

*Art. 36. O projeto cultural poderá ser aletrado na fase de execução, mediante solicitação do proponente, registrada e justificada por meio do Salic, no mínimo 30 (trinta) dias antes do início da execução da meta ou ação a ser alterada; somente serão objeto de análise após a liberação para movimentação dos recursos, salvo o disposto no art. 41.*

*§3º Não havendo manifestação contrária do Minc, no prazo de 30 (trinta) dias considerar-se-*

*á aprovada a alteração.*

Na instrução normativa hoje em vigor, IN 02/2019, há a mesma previsão para aprovação tácita de alteração disposta no artigo 36 § 5º, segue:

*Art. 36. O projeto cultural poderá ser aletrado na fase de execução, mediante solicitação do proponente, registrada e justificada por meio do Salic, no mínimo 30 (trinta) dias antes do início da execução da meta ou ação a ser alterada; que somente serão objeto de análise após a liberação para movimentação dos recursos, salvo as alterações de proponente, ficha técnica, etapas de trabalho, agência bancária, período de execução e outras fontes de recursos, com o prazo de 30 (trinta) para análise.*

*§3º Não havendo manifestação contrária do Minc, no prazo de 30 (trinta) dias considerar-se-á aprovada a alteração.*

Ainda que não houvesse previsão na legislação que regulamente os projetos culturais inscritos na lei de incentivo a cultura, não é razoável que o particular possa ficar à mercê da administração pública por um período sem fim

Assim sendo, não resta, dúvidas que passado o extenso período entre a solicitação de alteração do projeto e as possíveis análises, o pedido de alteração do local de execução do projeto foi tacitamente aprovado."

26. Saliente-se, desde já, que as normas invocadas pela ora recorrente como fundamento para o deferimento de seu pedido sequer existiam no momento em que formulado, eis que a IN n. 05/2017 entrara em vigor apenas aos 26 de dezembro de 2017, ao passo que o pleito por ela formulado restara manejado ainda aos 06 de dezembro de 2017, quando se encontrava em vigor a IN n. 01/2013, que trazia expressa vedação para a hipótese de alteração de objeto ou de objetivos do projeto cultural aprovado:

**IN n. 01/2013.**

Art. 70. Não será permitida a alteração de objeto ou de objetivos do projeto cultural aprovado.

27. Ainda que o programa normativo encartada no artigo 36, § 3º da IN n. 05/2017 e artigo 36, § 3º da IN n. 02/2019 se aplicasse ao caso dos autos melhor sorte não socorreria à recorrente, visto que a vedação de alteração de objeto ou enquadramento de projetos culturais autorizados restara expressamente renovada nas instruções normativas ulteriores, se encontrando em pleno vigor.

28. Antes de adentrarmos ao mérito das formulações propostas pela recorrente, mister pontuar que a análise de todo e qualquer programa normativo demanda o cotejo sistemático do conjunto de princípios e regras jurídicas que o compõe, de modo que o resultado do processo interpretativo respectivo não se mostre contraditório, tudo com vistas à concretização dos valores tutelados pelo postulado da segurança jurídica.

29. Nada obstante o *caput e o* § 3º do artigo 36 da IN n. 05/2017 e IN n. 02/2019, indicados pela recorrente como fundamento para o provimento do objeto de sua pretensão recursal, prevejam mecanismos jurídicos legitimadores de alterações no projeto cultural autorizado, mister asseverar que tal previsão normativa não pode ser analisada e aplicada de forma estanque e em desarmonia com o restante do programa normativo disciplinado nas respectivas instruções normativas, à cujo respeito passo a transcrever enunciados que também incidem normativamente sobre o caso destes autos:

**IN n. 05/2017**

Art. 26. Após a captação mínima de 10% (dez por cento) do valor autorizado, o proponente poderá, no prazo de 30 (trinta) dias, adequar o projeto à realidade de execução, conforme o fluxo disponibilizado no Portal da Lei Rouanet.

§ 1º Não são passíveis de alteração o objeto e o enquadramento

**IN n. 02/2019.**

Art. 26. Após a captação mínima de 10% (dez por cento) do valor homologado para captação, o proponente poderá, no prazo de 30 (trinta) dias, adequar o projeto à realidade de execução.

§ 2º Na adequação à realidade da execução, não são passíveis de alteração o objeto e o enquadramento.

30. Do cotejo do enunciado normativo que autoriza a alteração de projetos culturais, previsto no artigo 36 da IN n. 05/2017 e IN n. 02/2019, com a regra insculpida no artigo 26 das mesmas

instruções normativas, é possível extrair interpretação sistemática cuja conclusão nos informa que, embora se autorize, em tese, a modificação do projeto cultural autorizado, tal alteração não poderá jamais recair sobre seu objeto ou enquadramento, mostrando-se não apenas inoportuna como manifestamente irrelevante qualquer análise jurídica acerca de eventual reconhecimento implícito do pedido formulado pela proponente, eis que não se poderia deferir tacitamente àquilo que a norma expressamente colocara fora do alcance da ora recorrente, e que por esta razão não poderia sequer ser deferido expressamente.

31. Como consequência, não há que se falar em reconhecimento tácito do pedido de alteração do projeto cultural formulado pela recorrente, pelo transcurso do prazo de 30 (trinta) dias para sua respectiva resposta, eis que o mesmo jamais poderia ser deferido pelo gestor público, por expressa vedação normativa.

32. Refutando a compreensão exposta, a recorrente aduz que a modificação por ela pretendida jamais traduzira qualquer intenção de modificação do objeto ou enquadramento do projeto cultural que lhe fora autorizado, encerrando mero pedido de alteração de local ou espaço físico de sua respectiva realização.

33. Estabelecida a interpretação jurídica adequada e as consequências dela decorrentes, passemos a analisar se a alteração pretendida pela recorrente dizia respeito ao objeto ou enquadramento do projeto cultural referido, o que se mostraria inadmissível no caso destes autos, ou se encontraria lastro em espaços normativos abertos que a autorizasse a manejar as alterações pretendidas, tais como àqueles disciplinadores da possibilidade de alteração do local ou espaço físico de sua execução.

34. Como já assentado, em sede de recurso administrativo a recorrente aduz que sua pretensão de alterar o produto cultural originário, para que deixasse de consubstanciar acervo a ser apresentado por meio de museu físico, passando a ser disponibilizado apenas por meio de museu meramente virtual, encerraria mera alteração do local de realização do produto cultural, que não encontraria qualquer impedimento normativo para sua respectiva aprovação, não configurando o descumprimento do objeto do produto cultural que lhe fora deferido e não autorizando a consequente reprovação de suas prestação de contas, nem mesmo com ressalvas, lastreando sua pretensão no § 2º e 3º do artigo 36 da IN n. 05/2017 e § 2º e 5º do artigo 36 da IN n. 02/2019.

#### **IN 05/2017**

§ 2º No caso de alteração do espaço físico ou novo local de realização do projeto, o proponente não poderá infringir o disposto no art. 5º, devendo apresentar, se for o caso:

I - planilha orçamentária adequada à nova realidade;

II - ajuste do Plano de Distribuição, de ampliação de acesso e acessibilidade; e

III - cronograma de execução atualizado.

§ 3º Não havendo manifestação contrária do MinC, no prazo de 30 (trinta) dias, considerar-se-á aprovada a alteração.

#### **IN n. 02/2019**

##### **Artigo 36**

§ 2º No caso de alteração do espaço físico ou novo local de realização do projeto, o proponente não poderá infringir o disposto no art. 5º, devendo apresentar:

I - planilha orçamentária adequada à nova realidade;

II - ajuste do Plano de Distribuição, de democratização de acesso e acessibilidade; e

III - cronograma de execução atualizado.

§ 5º Não havendo manifestação do Ministério da Cidadania, no prazo de 30 (trinta) dias, considerar-se-á aprovada a alteração, quando a análise da alteração solicitada necessitar de manifestação das unidades técnicas vinculadas, acrescentar-se-á o prazo de 30 (trinta) dias.

35. Analisando a pretensão da recorrente no ponto ora analisado, a SEFIC, por meio do Despacho nº 6/2019/SECULT/SEFIC/DFI/CGAR/CAO (5704470), assim se manifestou:

13. No que diz respeito ao que se alega quanto a um suposto equívoco no Parecer 729/2018 da Conjur que trata sua solicitação como alteração do objeto, entendemos que as

evidências apontam em sentido oposto. A proponente solicitou em expediente de 06/12/2017 que fosse "(...) alterada a forma de acesso ao Museu do Trabalho e dos Trabalhadores, o qual será disponibilizado em ambiente virtual, de forma que seu acervo possa ser acessado por via digital de forma irrestrita." **Ora, uma mudança desse porte (museu físico para museu virtual) não se equipara a "alteração de local", sendo verdadeira alteração do objeto. As características de um museu virtual em nada se assemelham a um museu físico, bem como a natureza das despesas pertinentes. Se ainda houver dúvidas sobre esse fato, basta ler o resumo do projeto, que fala em implantação de um museu com definição de sua área.**

36. Como se depreende da análise técnica levada à efeito pela SEFIC, a alteração pretendida pela recorrente não fora considerada como mera alteração de local ou espaço físico para a realização do projeto cultural autorizado, sendo qualificada como verdadeira alteração de objeto do projeto cultural que lhe fora originalmente autorizado, inexistindo razões para que este órgão consultivo da Advocacia Geral da União se afaste das respectivas conclusões exaradas pelo órgão técnico com atribuição para tanto.

37. Ao invés, ratifica-se a compreensão do tema nos mesmos moldes em que levada à termo pela SEFIC, ao se verificar que a hipótese ventilada não se coaduna com a pretensão de promoção de mera alteração do local ou espaço físico de execução do projeto cultural autorizado.

38. Compulsando-se a proposta cultural apresentada pela recorrente perante o extinto Ministério da Cultura, acostada às fls. 01/06, verificamos a seguinte síntese do produto cultural por ela solicitado, acompanhada do respectivo valor a ser captado para a respectiva execução do projeto cultural:

#### **SÍNTESE DO PROJETO**

**O projeto objetiva a concepção, desenvolvimento e implantação do Museu do Trabalho e dos Trabalhadores, com cerca de 4.500m<sup>2</sup>**, em espaço em construção na cidade de São Bernardo do Campo/SP. A instituição será um centro articulador da memória e história dos trabalhadores e trabalhadoras que apresentará a diversidade de suas experiências e vivências em seus locais de trabalho e moradia, em suas múltiplas formas de sociabilidade e de ação coletiva. Inauguração prevista para 1º de maio de 2014.

#### **VALORES.**

Solicitado (A) Outras Fontes (B)VI.Proposta (C = A + B)Aprovado (D)VI.Projeto (E = B + D) Captação! Convênio (E) 3.734.503,750,00 **23.734,503,75** 0,00 0,00 0,00 .

39. Registre-se, desde já, que os vultosos valores solicitados pela proponente em sua proposta cultural, em montante superior à nada menos que 23 (vinte e três) milhões de reais, ainda no ano de 2013, não se mostram compatíveis com a realização de museu meramente virtual, se identificando inequivocamente com o compromisso assumido pela proponente de promover a "**concepção, desenvolvimento e implantação** do Museu do Trabalho e dos Trabalhadores, com cerca de 4.500m<sup>2</sup>, em espaço em construção na cidade de São Bernardo do Campo/SP".

40. Diversas e vultosas previsões de despesas restaram apontadas pela recorrente em sua proposta cultural como indispensáveis à realização do produto cultural por ela pretendido, como se depreende das fls. 09 à 35, ratificando a compreensão de que o objeto do projeto cultural não se reduziria à mera exposição de acervo cultural em ambiente virtual, mas a concretização das condições físicas necessárias à efetiva implementação de um museu físico, como se observa da rubrica de gastos com piso (R\$ 495.000,00), gesso, (R\$ 100.300,00), forros e cimalthas (R\$ 92.250,00), vidro/mica (R\$ 273.205,00), transporte de peças e equipamentos ao museu físico (R\$ 200.000,00), banners (R\$ 30.000,00), estandartes (R\$ 43.680,00), sonorização (R\$25.000,00), sinalização (R\$ 68.000,060), projetos museológicos e museográficos (R\$ 380.000,00), estrutura metálica (R\$ 233.605,00), instalações elétricas (R\$ 568.660,00), madeira (R\$ 76.595,00), instalações eletrônicas (R\$ 600.000,00), plantio de gramas (R\$ 284.253,75), trabalhos em terra (R\$ 400.160,00), brita ou seixo rolado (R\$ 76.990,00), concreto armado (R\$ 46.500,00), jardins (R\$56.244,00), **dentre diversos outros.**

41. De meridiana clareza a compreensão de que a previsão das despesas supra indicadas não condizem com a realização de projeto cultural cujo objeto se consubstanciasse apenas em exposição de acervo cultural por meio de ambiente meramente virtual, restando tal conclusão inclusive disponível ao alcance do senso comum.

42. Causa espécie que a recorrente tenha alegado em seu pedido de alteração do projeto cultural "**que não será necessária qualquer alteração orçamentária, nem captação adicional**", sem ao menos demonstrar, de forma cabal e com a minúcia que a hipótese demanda, que as despesas com a implementação de um museu meramente virtual se conciliariam de tal forma com àquelas já previstas nos autos que justificariam a dispensa da adequação orçamentária do projeto cultural respectivo.

43. Também surpreende o fato da proponente ter aguardado até a data de **06 de dezembro de 2017** para informar ao então Ministério da Cultura que o Município de São Bernardo do Campo não teria finalizado o prédio para implementação do museu físico do trabalho e trabalhador, tendo inclusive



movimentado a conta do projeto cultural até a data de 29 de maio de 2017, quando, segundo informações da SEFIC, restaria noticiado na imprensa que, desde o ano de 2016, o local referido se encontraria totalmente abandonado, sendo objeto de água parada, lixo e uso de drogas.

44. Afinal, se nenhuma construção existia no local onde o museu seria edificado ainda no ano de 2016, que motivos justificariam que a recorrente promovesse movimentações financeiras na conta corrente do projeto cultural aos 29 de maio de 2017, quando já sabia, ou ao menos tinha a obrigação de fazê-lo, que o produto cultural jamais poderia vir a ser efetivamente realizado?

45. De meridiana clareza a constatação de que a alteração do projeto cultural pretendida pela recorrente não encerra unicamente mudança de "*locus*", mas ainda de "*modus*", resultando em forma diversa de realização do objeto do produto cultural a ela autorizado.

46. Ademais, o pleito formulado pela recorrente jamais se fundamentara em intenção ou necessidade de modificação do endereço físico/geográfico onde o projeto cultural seria realizado, traduzindo em verdade verdadeira renúncia à própria ideia de implementação de um museu físico, nos moldes em que avençado e autorizado originalmente perante o então Ministério da Cultura, mediante a apresentação de proposta de modo completamente diverso e financeiramente incompatível de realizar o objeto do produto cultural respectivo.

47. Saliente-se que a necessidade do cumprimento do objeto do projeto cultural nos moldes em que originalmente proposto e autorizado pelo Estado restara devidamente assentada por este órgão consultivo da AGU, como se infere do PARECER nº 00729/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (3546571), da lavra do Dr. Ivan Santos Nunes, cujos excertos passo a ora transcrever:

"10. O ponto fulcral da consulta em análise é responder se é viável juridicamente a alteração do objeto de um projeto cultural pactuado com a Administração Pública, mesmo que se considere o objeto parcialmente cumprido?

11. Ab initio, registre-se que os principais diplomas normativos que regem o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC são a Lei nº 8.313, de 1991, o Decreto nº 5.762, de 27 de abril de 2006, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 5 de janeiro de 2010, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 9 de fevereiro de 2012, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 24 de junho de 2013, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017, a Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, a Instrução Normativa MinC nº 5, de 26 de dezembro de 2017 (aplicam-se as Instruções Normativas a partir de suas publicações), bem como a Portaria MinC nº 86, de 2014, por meio dos quais foram estabelecidos os procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de incentivos fiscais do PRONAC.

12. Trazido o contexto normativo que envolve a matéria, é essencial esclarecer que o art. 26, § 1º da citada Instrução Normativa MinC nº 5/2017 traz com clareza solar a impossibilidade de ser alterado o objeto e o enquadramento do projeto cultural. Litteris:

Art. 26. Após a captação mínima de 10% (dez por cento) do valor autorizado, o proponente poderá, no prazo de 30 (trinta) dias, adequar o projeto à realidade de execução, conforme o fluxo disponibilizado no Portal da Lei Rouanet.

§ 1º Não são passíveis de alteração o objeto e o enquadramento.

§ 2º O projeto será encaminhado à unidade técnica de análise, após a decisão do proponente quanto à adequação à realidade de execução ou ao decurso de prazo.

§ 3º Considera-se para encaminhamento à análise técnica, sem necessidade de captação prévia, os projetos de proteção do patrimônio material ou imaterial e de acervos, os museológicos, de planos anuais e plurianuais de atividades, de manutenção de corpos estáveis, de equipamentos culturais, os aprovados em editais públicos ou privados com termo de parceria, ou os que possuam contratos de patrocínios ou termo de compromisso de patrocínio, que garantam o alcance do percentual previsto no caput ou projetos apresentados por instituições criadas pelo patrocinador na forma do § 2º do art. 27 da Lei nº 8.313, de 1991.

§ 4º O prazo máximo para a conclusão do exame da adequação é de 30 (trinta) dias, podendo ser ampliado para até 60 (sessenta) dias no caso de projetos que envolvam o patrimônio histórico ou construção de imóveis. 13.

13. Dessa feita, constata-se que o ato normativo que regulamenta o PRONAC optou por proibir eventual mudança de objeto e de enquadramento do projeto cultural, com vistas a evitar uma insegurança jurídica para a Administração, que poderia ficar ao alvedrio da vontade e das diversas pretensões dos proponentes, caso fosse permitida a alteração do objeto do projeto cultural a qualquer tempo.

15. Ademais, esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à necessidade de cumprir integralmente o projeto homologado pelo MinC. Transcrevo trechos do Parecer nº 198/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Osiris Vargas Pellanda, que tratou do tema em análise com precisão e robustez.

[...] 10. Executar o projeto estritamente dentro dos parâmetros acertados é o mínimo que se exige de qualquer proponente que faça uso do mecanismo de incentivos do Pronac. Sem isto, a própria avaliação de resultados do projeto fica comprometida, inviabilizando a política pública cultural em que os incentivos se baseiam. No caso dos autos, restou sobejamente demonstrada a inexecução do projeto, independentemente das ações que tenham sido levadas a cabo pela proponente com os recursos captados, as quais, inclusive, podem ter sido realizadas no bojo de outros dos inúmeros projetos similares por ela realizados, especialmente considerando os poucos elementos comprobatórios apresentados.

11. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral opina pelo não provimento do recurso e manutenção da decisão recorrida por seus próprios fundamentos, tendo em vista a ausência de fatos novos no recurso que demonstrem a realização do objeto e dos objetivos do projeto e afastem a conclusão pela reprovação de sua prestação de contas. "

48. Da manifestação jurídica em comento extrai-se a inequívoca conclusão, com a qual desde já me filio, de que a alteração pretendida pela recorrente constituiria inequívoca hipótese de alteração de objeto do projeto cultural que lhe fora autorizado, bem como a compreensão jurídica de que o objeto e as finalidades do projeto cultural devem ser executadas nos estritos moldes em que originariamente avençadas e autorizadas perante o Estado, salvo prévia manifestação estatal que autorize sua respectiva modificação, o que jamais ocorrerá no caso destes autos.

49. Não merece guarida ainda a alegação da recorrente de que a captação parcial de recursos autorizaria a aprovação de sua prestação de contas, em virtude das ações por ela parcialmente desenvolvidas, eis que nenhuma das ações porventura executadas disseram respeito ao efetivo objeto do produto cultural que lhe fora autorizado, visto que a implementação e o desenvolvimento do museu físico prometido pela proponente sequer jamais se concretizara, não havendo que se falar em cumprimento parcial quando se verifica que nenhum dos beneficiários previstos para a fruição do produto cultural autorizado vieram a dele efetivamente se beneficiar, configurando ainda o descumprimento de todas as medidas de democratização de acesso ao produto cultural originalmente assumidas pela proponente, o que por si só autorizaria a reprovação de suas contas, e o conseqüente não atingimento de nenhuma de suas finalidades.

50. Aduz ainda a recorrente em seu recurso administrativo que sua prestação de contas deveria ser analisada à partir da boa-fé por ela demonstrada ao longo de toda a execução do projeto cultural autorizado.

51. Nada obstante, a aplicação do indigitado princípio dependerá do cotejo do conjunto probatório constante dos autos com as informações prestadas pela proponente, não operando à margem da realidade fática subjacente e não se destinando à substituir, ou muito menos afastar, a exigência dos meios de provas inerentes à demonstração dos fatos cuja comprovação se mostre necessária ao longo da presente instrução.

52. Ademais, a atuação de todo e qualquer proponente em processos administrativos federais deverá obrigatoriamente, por expressa previsão normativa encartada no artigo 4º, II da Lei n.º 9.784/99, aplicada subsidiariamente ao caso dos autos por expressa disposição nas instruções normativas aplicáveis à espécie, ser pautada pelo princípio da boa fé, traduzindo dever jurídico imposto à recorrente e dela plenamente exigível ao longo de toda instrução e conclusão do presente feito.

**"Lei n.º 9.784/99.**

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé."

53. 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.

### **3. CONCLUSÃO**

54. À luz de todo o exposto, esta Consultoria Jurídica, órgão 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 da recorrente, nos moldes do Despacho nº 6/2019/SECULT/SEFIC/DFI/CGAR/CAO (5704470) exarado pela SEFIC, com fundamento nos itens n. 06 à 53 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 pela proponente.

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) 01400005356201312 e da chave de acesso bb480601

---

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 348393282 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICANÇO FACCI. Data e Hora: 29-11-2019 14:36. 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. 02026/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.005356/2013-12**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO (CGEFI/MINC)**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

1. Aprovo o Parecer nº 01247/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU.
2. À consideração superior.

Brasília, 29 de novembro de 2019.

EDUARDO MAGALHÃES  
ADVOGADO DA UNIÃO  
Coordenador-Geral de Assuntos Culturais

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400005356201312 e da chave de acesso bb480601

---

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 350671504 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA. Data e Hora: 29-11-2019 16:23. Número de Série: 1795756. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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. 01487/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.005356/2013-12**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO (CGEFI/MINC)**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

Aprovo o PARECER n. 01247/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU.  
Encaminhe-se os autos ao Gabinete do Ministro.

Brasília, 04 de dezembro 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) 01400005356201312 e da chave de acesso bb480601

---

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 352396017 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERALDINE LEMOS TORRES. Data e Hora: 04-12-2019 10:19. Número de Série: 7420899760171576449. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---