



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER nº 157/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.000744/2003-35
INTERESSADO: Gabinete do Ministro
ASSUNTO: Mecenato. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso.

Mecenato. Projeto “OESP – Série C Carnaúba/Imbuia” (PRONAC 03-0488). Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Análise e não acolhimento pelo Secretário da SEFIC. Negativa de provimento ao recurso manejado pela proponente.

Sr. Consultor Jurídico Interino,

Trata-se de pedido de análise e manifestação, advindo de Despacho do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (fls. 467/468), em atenção ao recurso interposto pela proponente Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas (fls. 453/466).

02. O projeto cultural “OESP Série C Carnaúba/Imbuia” (fls. 02/25) teve trâmite regular perante o MinC, não tendo sido verificadas irregularidades a serem sanadas nos autos.
03. Foi aprovado por meio da Portaria Minc nº 317, de 06 de agosto de 2003 (fl. 73).
04. A proponente apresentou a prestação de contas na data de 28 de outubro de 2004 (fls. 92/453).
05. Na data de 08 de novembro de 2013 (Ofício nº 89/2013 – SEFIC/PASSIVO/G2 – fl 460), este Ministério diligenciou a proponente a prestar esclarecimentos referentes à prestação de contas consolidada, plano de distribuição e o convênio celebrado com o Governo do Estado de São Paulo, para implementação e execução do Programa de Integração Música – TV. Uma segunda diligência foi exarada na data de 15 de agosto de 2014 (Ofício nº 54/2014 – SEFIC/PASSIVO/G2 – fl. 463). Não consta, nos autos, resposta da proponente quanto ao conteúdo de ambas as diligências acima citadas.
06. O Relatório de Execução nº 12/2014 – G2/PASSIVO/SEFIC, de 15 de janeiro de 2014 (fl. 462), concluiu no sentido de que o objeto e os objetivos do projeto foram alcançados, recomendando a aprovação do projeto com ressalvas quanto ao aspecto técnico. Foi ressaltado, contudo, que: (i) o projeto foi executado em conjunto com as Séries A e B, uma série por PRONAC; (ii) não houve esclarecimentos quanto ao convênio celebrado com o Governo do Estado de São Paulo, para implementação e execução do Programa de Integração Música – TV, de modo que não se pode diferenciar as fontes de recurso do projeto, embora existam evidências no sentido de que os objetivos propostos foram alcançados com sucesso; e (iii) não foram fornecidas informações a respeito da democratização de acesso e distribuição gratuita de ingressos, razão pela qual foi sugerida a aprovação com ressalvas do projeto.
07. A Avaliação da Prestação de Contas de fls. 466/467, de 08 de maio de 2015, detectou o pagamento a artistas, assim como o pagamento de nota fiscal de duplicata antes do prazo de execução aprovado pela CNIC. Ressaltou que, sob o aspecto financeiro, os executores do projeto não seguiram a regra prevista na alínea “c” do inciso II do artigo 3º da Portaria nº 86, de 26 de agosto de 2014. Desta forma,

sugeri a reprovação da prestação de contas, fixando a quantia de R\$ 452.706,31 (atualizada para R\$ 996.196,85), a ser ressarcida ao FNC.

08. Isso feito, a SEFIC emitiu o Parecer Final nº 163/2016 – G2/PASSIVO/SEFIC/MinC, de 20 de setembro de 2016 (fl. 468), o qual reprovou a prestação de contas do projeto. Tais informações constam na Portaria SEFIC nº 607, de 3 de outubro de 2016 (fl. 450).

09. A proponente manejou o Recurso de fls. 453/466, no qual solicitou a reconsideração da reprovação das contas, aduzindo que: (i) o processo estaria prescrito, uma vez que a prestação de contas foi encaminhada a este Ministério em outubro de 2004, e as contas foram julgadas irregulares no ano de 2016, ou seja, após mais de treze anos da realização do projeto; (ii) o PARECER nº 316/2014/CONJUR/MinC/CGU/AGU, desta Consultoria Jurídica, deixa claro a aplicação da regra geral do prazo prescricional de cinco anos; (iii) os autos permaneceram por prazo superior a três anos sem qualquer movimentação processual relevante, o que atrai a incidência da prescrição intercorrente; (iv) no caso, não ocorreram qualquer das hipóteses previstas no artigo 6º da Portaria nº 86, de 2014, notadamente o dano ao erário, razão pela qual inexistente o interesse de agir da administração; (v) não houve irregularidade na execução financeira do projeto; (vi) a vedação à realização de despesas antes da publicação da aprovação do projeto surgiu com a publicação do Decreto nº 5.761, em 27 de abril de 2006, três anos após o encaminhamento e a aprovação da proposta de captação de recursos; (vii) em virtude do princípio do *tempus regit actum*, a proponente não cometeu nenhuma irregularidade ao se ressarcir de despesas efetuadas antes da publicação da aprovação do projeto, seja porque não estava sujeita a tal impedimento, seja porque as despesas foram realizadas em função de atos efetivos ao cumprimento do projeto aprovado; e (viii) diante da demora deste Ministério em publicar a portaria de aprovação, a proponente não teve outra alternativa senão seguir com os pagamentos, ressarcindo-se deles por ocasião do ingresso dos recursos recebidos por meio da Lei Rouanet.

10. No que tange à argumentação da proponente, o Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura manifestou-se, por meio do Despacho nº 01/2017 – SEFIC/PASSIVO/G2, de 06 de janeiro de 2017 (fls. 467/468), no sentido de que as justificativas e a documentação apresentadas não foram suficientes para a reversão da decisão de reprovação das contas. Ressaltou, ainda, que em sede recursal a proponente apresentou apenas alegações de cunho jurídico, a serem analisadas por este Consultivo.

11. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar o conteúdo da Portaria nº 86, de 26 de agosto de 2014, se aplica ao presente processo.

12. Isso porque a proponente apresentou a prestação de contas na data de 28 de outubro de 2004 (fls. 92/453), e o Parecer Final nº 163/2016 – G2/PASSIVO/SEFIC/MinC, que reprovou as contas, foi exarado na data de 20 de setembro de 2016 (fl. 468). **Assim sendo, o processo se encontrava pendente de análise da prestação de contas na data de 31 de dezembro de 2011, razão pela qual aplica-se ao caso as regras da Portaria nº 86, de 2014, nos termos previstos em seu artigo 1º[1].**

13. No caso, o artigo 6º da Portaria nº 86, de 2014, prevê, *verbis*:

Art. 6º - A prestação de contas do projeto cultural será considerada:

I - aprovada, quanto restarem evidenciadas:

- a) a execução do objeto;
- b) o alcance dos objetivos propostos; e
- c) a adequada execução financeira, segundo os critérios de análise aplicáveis ao caso.

II - aprovada com ressalva, quando for constatada a existência de irregularidade que não configure hipótese de reprovação; ou

III - reprovada, nas hipóteses de:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) desvio da finalidade originalmente aprovada;
- c) não atingimento dos objetivos aprovados; ou
- d) infração de norma legal ou regulamentar na execução financeira do projeto que resulte em dano ao erário.

14. A proponente afirma, em seu recurso, que não teriam ocorrido qualquer das hipóteses previstas no artigo 6º supracitado, notadamente o dano ao erário, razão pela qual inexistiria o interesse de agir da administração.

15. **Tal argumentação não merece prosperar, uma vez que será comprovado que a proponente, ao apresentar as contas (de acordo com a legislação então vigente, em respeito ao princípio do *tempus regit actum*), infringiu norma legal ou regulamentar durante a execução do projeto, que resultou em dano ao erário. E, por tal razão, a decisão da área técnica que reprovou as contas da proponente revela-se correta, não merecendo reparo algum.**

16. Uma vez assentada tal premissa, cumpre determinar, em respeito ao princípio do *tempus regit actum*, a legislação aplicável ao caso.

17. O projeto foi aprovado por meio da Portaria Minc nº 317, de 06 de agosto de 2003 (fl. 73), tendo a proponente apresentado a prestação de contas na data de 28 de outubro de 2004 (fls. 92/453).

18. Durante o período de execução do projeto (06 de agosto de 2003 a 28 de outubro de 2004), vigoravam o Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995 (que regulamentava a Lei Rouanet), e a Portaria nº 46, de 13 de março de 1998 (que disciplinava a elaboração, formalização, a apresentação e a análise de projetos culturais).

19. **Desta forma, cumpre verificar, no âmbito do Decreto nº 1.494, de 1995, assim como na Portaria nº 46, de 1998, como estava normatizava a questão referente à possibilidade (ou não) de ressarcimento de despesas executadas antes da publicação da portaria que autoriza a captação de recursos.**

20. O Decreto nº 1.494, de 1995, não continha norma específica a respeito da questão, contudo seu artigo 11[2] previa que este Ministério deveria normatizar, mediante instrução, os prazos, a tramitação interna e a padronização da análise dos projetos culturais.

21. Já a Portaria nº 46, de 1998, previa, em seus artigos 6º, 7º, 25, 26, 28, 29, 36 e 37, *verbis*:

Art. 6º O orçamento analítico deverá conter a especificação de todos os custos necessários para a realização do projeto, separados por itens e as respectivas fontes de arrecadação, conforme modelo de planilha a ser fornecido pela Secretaria.

Art. 7º O Cronograma de Execução Físico-Financeira deverá detalhar as etapas ou fases, a data do início e fim da execução e os respectivos custos financeiros.

Art. 25. No caso de consulta à Consultoria Jurídica e havendo o parecer jurídico favorável, deverá ser emitido o termo do instrumento definitivo que, após rubricado pelo Consultor Jurídico, será encaminhado para assinatura do proponente e do Ministro de Estado da Cultura ou a quem este delegar.

Art. 26. Assinado o instrumento competente, a Secretaria providenciará a publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura.

Art. 28. A liberação dos recursos dar-se-á somente após a devida publicação do extrato do instrumento adotado na forma do art. 26, e serão transferidos ao proponente do projeto nos termos previstos na Instrução Normativa STN nº 1/97.

Art. 29. A transferência dos recursos financeiros obedecerá ao Plano de Trabalho aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso.

Art. 36. O período para captação de recursos incentivados compreenderá o prazo de execução do projeto.

Art. 37. Os recursos captados, decorrentes dos benefícios fiscais de incentivo aos projetos culturais e audiovisuais, poderão ser movimentados quando atingirem o percentual mínimo definido pela legislação de regência ou, não havendo disposição legal prévia, pela Secretaria de análise do projeto.

22. **A interpretação conjunta das regras acima citadas nos permite inferir que, apesar de não conter regra específica acerca do assunto, a Portaria nº 46, de 1998, não permitia a execução de**

despesas antes da publicação da portaria que autoriza a captação de recursos.

23. Isso porque, nos termos dos artigos supracitados, o projeto deveria ser apresentado com orçamento analítico, contendo todos os custos necessários à sua execução. Os recursos somente poderiam ser liberados após a publicação do extrato do instrumento adotado, e posteriormente transferidos ao proponente, sempre obedecendo ao plano de trabalho aprovado. E, como prazo para captação de recursos, tinha-se como base o prazo de execução do projeto.

24. **A sistemática então prevista para a execução de projetos culturais (orçamento analítico contendo todas as despesas necessárias ao projeto, liberação de recursos somente após a publicação do instrumento e posterior transferência dos recursos, sempre em obediência ao plano de trabalho aprovado) não deixava lacuna apta a viabilizar a execução de despesa antes da publicação da portaria de autorização para a captação do projeto.**

25. **Além disso, cumpre destacar que o inciso V do artigo 8º da Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997[3], então vigente, vedava expressamente a realização de despesas em data anterior à vigência dos convênios.**

26. **Desta forma, ao contrário do afirmado pela proponente em seu Recurso, constata-se que a vedação da execução de despesa antes da publicação da portaria de aprovação do projeto já existia antes do advento do Decreto nº 5.761, de 2006, e que, por tal razão a execução financeira do projeto foi tida como irregular, ocasionando a reprovação das contas.**

27. Por último, no que tange à prescrição, melhor sorte não assiste a proponente.

28. **Isso porque, exatamente devido ao lapso temporal de treze anos existente entre a data da aprovação do projeto (06 de agosto de 2003 - fl. 73), e a data da reprovação das contas (20 de setembro de 2016 - Parecer Final nº 163/2016 – G2/PASSIVO/SEFIC/MinC, fl. 468), a área técnica, reconhecendo a ocorrência da prescrição, somente reprovou a prestação de contas, não aplicando à proponente a sanção de inabilitação, ou a medida da inadimplência.**

29. Quanto à prescrição, cumpre ressaltar que a matéria já restou analisada diversas vezes por este Consultivo, merecendo destaque o PARECER nº 936/2008, o PARECER nº 903/2009, o PARECER nº 1450/2010/CONJUR/MinC e o PARECER nº 128/2011/CONJUR/MinC, bem como o recente Parecer nº 316/2014-CONJUR-MinC/CGU/AGU.

30. A prescrição administrativa a que se refere o art. 1º, da Lei nº 9.873, de 1999, incide, tão somente, em relação à possibilidade de aplicação de sanções administrativas à proponente, pela administração, em decorrência da reprovação de contas, tais como a inabilitação e a multa administrativa, previstas nos arts. 20, § 1º, e art. 38, da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **E tal fato foi devidamente observado no caso dos autos, uma vez que não foi decretada a inabilitação, e nem aplicada a medida de inadimplência à proponente.**

31. **Conforme já afirmado diversas vezes por este Consultivo, não está sujeita à incidência da prescrição administrativa a pretensão de ressarcimento de recursos públicos ao erário, inclusive no que concerne à abertura e instrução dos procedimentos administrativos necessários à apuração do ilícito e identificação dos responsáveis, por força do que dispõe o art. 37, § 5º, da Constituição Federal.**

32. Isso porque, em sede de prestação de contas, entende-se que os institutos da prescrição e da decadência não se aplicam em relação ao poder-dever da administração pública de reaver os recursos desviados ou mal aplicados pelo gestor, eis que, nestas hipóteses, não se busca a penalização do responsável, mas o ressarcimento dos danos causados ao erário, medida esta imprescritível, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

33. **Assim sendo, este Consultivo manifesta-se pela negativa de provimento do recurso manejado pela proponente às fls. 453/466, nos termos aduzidos pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura às fls. 467/468 dos autos.**

34. É o Parecer.

Brasília, 05 de abril de 2017.

Larissa Fernandes Nogueira da Gama

[1] Art. 1º da Portaria nº 86, de 26 de agosto de 2014: Esta portaria regula os procedimentos de análise da prestação de contas de projetos culturais com recursos captados por meio de incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC - previsto na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, cujas análises não estavam concluídas em 31 de dezembro de 2011.

[2] Art. 11 do Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995: O Ministério da Cultura estabelecerá, mediante instrução, a tramitação interna dos projetos e a padronização de sua análise, que serão também observados no que se refere ao Capítulo IV deste Decreto.

[3] Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997:

Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

V - realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência;



Documento assinado eletronicamente por **Larissa Fernandes Nogueira da Gama, Advogado(a) da União**, em 05/04/2017, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0268702** e o código CRC **D845E1A8**.