



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

**PARECER Nº** 305/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU  
**PROCESSO Nº** 01400.202689/2016-31  
**INTERESSADO:** SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA - SEFIC  
**ASSUNTO:** PASSIVO DO MECENATO (LEI ROUANET). DÚVIDA SOBRE A POSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAR REGULAR PROJETO COMA EXECUÇÃO DO OBJETO FORA DO PRAZO.

I - Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 1991). Projetos em que a execução do objeto ocorreu fora do prazo autorizado para a sua execução.

II - Dúvida da SEFIC sobre a possibilidade de se considerar que houve, na hipótese, o cumprimento integral do objeto.

III - Parecer pela possibilidade de se considerar que o objeto foi integralmente cumprido, desde que, conforme avaliação da área técnica no caso concreto, os recursos tenham sido utilizados no objeto pactuado e nas finalidades previstas.

IV - Pela devolução do processo à SEFIC.

Sr(a). Coordenador-Geral Substituto,

## **I. RELATÓRIO.**

1. Por meio do Memorando SEI nº 7/2016/SEFIC (0015054), a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC) remeteu a esta Consultoria Jurídica e à Assessoria Especial de Controle Interno, para análise e manifestação, consulta sobre a possibilidade de se considerar que houve o cumprimento integral do objeto nas hipóteses em que a execução ocorreu fora do prazo autorizado, nos seguintes termos:

2. A questão em tela está relacionada à própria execução do objeto. Inicialmente, neste ponto, oportuno mencionar que a dependência de fornecedores externos e outros fatores externos no qual o proponente não possui governança acabam impactando negativamente nos cumprimentos dos prazos, o que, per se, não deve implicar em punição para o proponente.

3. Com efeito, a intenção da realização de projetos culturais é a satisfação de um interesse público consubstanciado na realização do objeto e alcance de determinados objetivos. O simples decurso de prazo, tão somente, não tem o condão de afastar a satisfação do interesse público que autorizou a realização do objeto do projeto aprovado.

4. De fato, a aprovação do projeto depende do reconhecimento de um interesse público, o que decorre da observância dos critérios e requisitos previstos na Lei 8.313/1991 e na agenda das políticas públicas estabelecida pelos órgãos gestores. A partir disso, considerado o mecanismo do incentivo fiscal, com a participação da iniciativa pública em conjunto com a iniciativa privada, os particulares, então, decidem, dentre os projetos que tiveram interesse público reconhecido, aqueles que mais interessam à comunidade em que estão inseridos.

5. Nesse contexto, o projeto com recursos captados, por um lado, representam o interesse público e, por outro, o interesse privado dos particulares que, de uma forma ou de outra, compraram aquela ideia proposta e decidiram apoiá-la com recursos privados, ainda que com o sistema de renúncia previsto na legislação.
  6. Considerando-se que o interesse público reconhecido no projeto permanece, ainda que com o decurso do prazo de vigência, não se deve desconsiderar o objeto efetivamente realizado pelo proponente. Eventuais interesses privados não satisfeitos por tal decurso de prazo, devem ser resolvidos entre incentivado e incentivador, devendo-se, apenas, analisar se o interesse público reconhecido pela aprovação do projeto ainda pode ser satisfeito.
  7. Cabe, pois, à Administração verificar se aquele interesse público ainda permanece e, em caso positivo, avaliar se o objeto entregue intempestivamente satisfaz esse interesse. Satisfeito o interesse, não parece que a intempestividade na realização do objeto seja suficiente para culminar com a reprovação do projeto, considerando que o projeto teve início no prazo autorizado, inclusive com gastos realizados dentro do prazo de execução do projeto.
- [...]

2. Acerca do assunto, a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), pelo Despacho de 24 de maio de 2016 (0018388), manifestou-se do seguinte modo:

1. Trata-se de consulta, de caso hipotético, em tese, feita pelo Memorando SEI nº 7/2016/SEFIC, de 18/05/2016, quanto a aprovação ou não de prestações de contas de projeto, que foi executado, conforme aprovado, porém, a entrega do objeto ocorreu fora do prazo autorizado. Essa decisão é soberana do Secretário da SEFIC, pois cabe a ele avaliar se o objeto entregue cumpriu suas finalidades e atendeu o interesse público. Essa aceitação do objeto entregue com atraso, somente poderá ser aceita se não houver prejuízo à população beneficiária. Para isso o gestor deve certificar de todos os elementos de convicção para o aceite ou não do objeto pretendido e entregue nessas condições, e de que a data de entrega não comprometeu, e não causou nenhum impacto quanto à necessidade/utilidade do feito realizado em relação ao período previamente estabelecido. Em relação às hipóteses descritas, trago, ainda, as seguintes considerações:
    - O Manual de Análise de Prestações de Contas – Força-Tarefa do Passivo destaca que para a reprovação de projetos deve-se identificar com segurança se houve dano ao erário das irregularidades identificadas, para isso, orienta que o analista deve aprofundar a análise, quanto ao atendimento do interesse público, do atendimento às suas finalidades e dos princípios da Administração Pública com o intuito de identificar se as irregularidades são apenas formais ou não, e se causaram prejuízo ao Erário Público.
    - O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, que tem como foco no exame e aprovação da prestação de contas pelo cumprimento do objeto, metas e objetivos da parceria, prevê a reprovação da prestação de contas nos casos em que houver o descumprimento injustificado do objeto e das metas estabelecidas nas finalidades previstas;
    - A jurisprudência do TCU citada no Memorando-Circular nº 02/2016-AECI/GM/MinC traz para a reflexão algumas situações de julgados do TCU que, dentre elas, trata da importância do cumprimento do objeto e dos objetivos dos projetos, quando da análise das prestações de contas. Em relação ao convênio executado fora do prazo de vigência, considera que não seria o caso, de per si, de devolução dos recursos, mas sim, de se analisar as circunstâncias concretas do caso, que poderá atenuar ou não a análise, caso os recursos tenham sido utilizados no objeto pactuado e nas finalidades previstas (Acórdão 5674/2015-TCU-2ª Câmara).
- [...]

3. É o relatório. Passa-se à análise.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

4. De início, importante destacar que a Lei nº 8.313, de 1991, que institui o PRONAC, e o respectivo regulamento (Decreto nº 5.761, de 2006) não tratam da prestação de contas. Em realidade, a Lei nº 8.313, de 1991, trata do tema da prestação de contas tão somente no seguinte dispositivo:

Art. 29. Os recursos provenientes de doações ou patrocínios deverão ser depositados e movimentados, em conta bancária específica, em nome do beneficiário, e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento da presente Lei.

Parágrafo único. Não serão consideradas, para fins de comprovação do incentivo, as contribuições em relação às quais não se observe esta determinação.

9. Por sua vez, o Decreto nº 5.761, de 2006, menciona o tema no seguinte dispositivo:

Art. 38. Compete à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, instituída pelo art. 32 da Lei nº 8.313, de 1991:

(...)

VI - emitir parecer sobre recursos contra decisões desfavoráveis quanto à avaliação e prestação de contas de programas, projetos e ações culturais realizados com recursos de incentivos fiscais;

5. O mesmo Decreto nº 5.761, de 2006, estabeleceu o que se segue, em seu art. 6º:

Art. 6º Os procedimentos administrativos relativos à apresentação, recepção, seleção, análise, aprovação, acompanhamento, monitoramento, avaliação de resultados e emissão de laudo de avaliação final dos programas, projetos e ações culturais, no âmbito do PRONAC, serão definidos pelo Ministro de Estado da Cultura e publicados no Diário Oficial da União, observadas as disposições deste Decreto.

§ 1º Nos casos de programas, projetos ou ações culturais que tenham como objeto a preservação de bens culturais tombados ou registrados pelos poderes públicos, em âmbito federal, estadual ou municipal, além do cumprimento das normas a que se refere o caput, será obrigatória a apreciação pelo órgão responsável pelo respectivo tombamento ou registro, observada a legislação relativa ao patrimônio cultural.

§ 2º Os programas, projetos e ações apresentados com vistas à utilização de um dos mecanismos de implementação do PRONAC serão analisados tecnicamente no âmbito do Ministério da Cultura, pelos seus órgãos ou entidades vinculadas, de acordo com as suas respectivas competências.

§ 3º A apreciação técnica de que trata o § 2º deverá verificar, necessariamente, o atendimento das finalidades do PRONAC, a adequação dos custos propostos aos praticados no mercado, sem prejuízo dos demais aspectos exigidos pela legislação aplicável, vedada a apreciação subjetiva baseada em valores artísticos ou culturais.

§ 4º A proposta com o parecer técnico será submetida, de acordo com a matéria a que esteja relacionada, à Comissão do Fundo Nacional da Cultura, criada pelo art. 14, ou à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, a que se refere o art. 38, que recomendará ao Ministro de Estado da Cultura a aprovação total, parcial ou a não aprovação do programa, projeto ou ação em questão.

6. Verifica-se, portanto, que a legislação sobre o repasse de recursos para projetos culturais, no âmbito do PRONAC, não estabelece procedimentos específicos referentes à análise da prestação de contas desses repasses e muito menos sobre a forma de ressarcimento de recursos em caso de reprovação (total ou parcial) das contas apresentadas.

7. Existe, assim, um considerável espaço de discricionariedade para a atuação do Ministro de Estado da Cultura no tocante à matéria, a quem foi atribuída competência para dela dispor, conforme o art. 6º do Decreto nº 5.761, de 2006, acima transcrito. Ademais, conforme o inciso II, do parágrafo único, do art. 87, da Constituição Federal de 1988, compete aos Ministros de Estado, no âmbito das finalidades institucionais das Pastas que dirigem, "expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos".

8. No uso da competência que lhe foi atribuída pelo referido Decreto e pela Constituição

Federal de 1988, o dirigente máximo do Ministério da Cultura editou, dentre outros atos, a Instrução Normativa nº 1, de 24 de junho de 2013, e a Portaria nº 86, de 26 de agosto de 2014, dispondo sobre todos os procedimentos relativos ao mecanismo de incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, incluindo a análise de prestação de contas de projetos culturais.

9. Ao analisar as normas mencionadas no item 8 deste opinativo, IN nº 01/2013 e Portaria nº 86/2016, verifica-se que a avaliação sobre o cumprimento do objeto está focada em examinar se houve o cumprimento parcial ou total e se as finalidades previstas foram alcançadas. Não há regra expressa sobre a imprescindibilidade da observância estrita dos prazos pactuados.

10. O próprio Tribunal de Contas da União, conforme asseverado pela Assessoria Especial de Controle Interno, tem firmado jurisprudência no sentido de que o eventual descumprimento do prazo para a execução do objeto deve ser analisado no caso concreto, tendo como norte a efetiva utilização dos recursos para o atendimento das finalidades previstas. Vejam-se excertos do Acórdão nº 5.674, de 2015, Segunda Câmara:

Ademais, conforme se extrai dos autos (peça 1, p. 141, e peça 2, pp. 269, 277), restou comprovado que os caminhões foram adquiridos antes do período de vigência do convênio, o qual se iniciou em 22/11/2002. No entanto, os elementos presentes nos autos indicam que tais despesas se destinaram efetivamente ao cumprimento do objeto conveniado, não tendo sido constatado indícios de locupletamento por parte do gestor.

A jurisprudência do TCU é no sentido de que, embora seja irregularidade grave a aplicação de recursos do convênio fora do prazo de vigência, devem ser analisadas as circunstâncias de cada caso concreto, sendo fator crucial para a atenuação da falha a comprovação de efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado ([Acórdãos 5.273/2009-TCU-2a Câmara](#), 1.331/2008-TCU-Plenário, 1.378/2008-TCU- 1a Câmara, 1.624/2008-TCU-2a Câmara e 109/2008-TCU-2a Câmara, entre outros).

11. É possível observar uma tendência de foco no controle de resultados, na medida em que a atenção dos órgãos de controle passa a voltar-se, de forma precípua, ao cumprimento em si do objeto, ainda que eventualmente possam ser identificadas falhas formais.

12. Ou seja, ultrapassa-se um modelo de análise de prestação de contas apegado ao controle formal, com altos custos burocráticos para a máquina pública, e avança-se para um modelo de controle finalístico, inspirado nos princípios da eficiência e da economicidade.

13. Veja-se que o princípio da eficiência constitui um dos pilares da Administração Pública, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, compreendido atualmente pela doutrina, inclusive internacional, nos seguintes termos, segundo Suzana Tavares da Silva, Professora da Faculdade de Direito de Coimbra (III Encontro de Professores de Direito Público, Porto, 2009):

A doutrina estrangeira, de resto, não tem dúvidas em afirmar que *eficiência* é hoje um critério do agir administrativo, impondo à Administração que pautе suas escolhas por indicadores de sustentabilidade, análise custo-benefício e até gestão do risco, e entende que este parâmetro vale não apenas para as opções adoptadas em matéria de promoção das tarefas, mas também como instrumento prévio de *selecção* dos inputs e *outputs* administrativos (...).

(...)

Opera-se, assim, no âmbito da actividade de implementação de políticas uma substituição do princípio da legalidade formal por dimensões materiais daquele princípio, através da sua complementação com outros princípios como a eficiência, a prevenção ou a racionalidade económica, e até da aplicação/interpretação das soluções da lei em conformidade com aqueles princípios. Pode, portanto, afirmar-se que a legitimação das políticas e da actividade administrativa de implementação das mesmas não decorre exclusiva nem fundamentalmente da sua consagração em lei, mas antes da sua conformidade com os restantes princípios.

14. Ademais, importa destacar que a atuação dos órgãos de Controle Externo e Interno,

conforme previsto no próprio texto constitucional (art. 70), deve pautar-se também pelo princípio da economicidade:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (grifou-se).

15. Em artigo intitulado "O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade", Ricardo Lobo Torres, Professor de Direito Financeiro na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, assim se pronunciou sobre o princípio da economicidade:

O controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no princípio do *custo-benefício*, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos.

(...)

O controle da economicidade, no que tange aos incentivos, consistirá no exame da adequação entre os fins almejados pela lei concessiva e o resultado efetivamente alcançado, entre o custo para o Tesouro com as renúncias de receitas e com os gastos tributários e o benefício social e econômico realmente produzido.

### III. CONCLUSÃO.

16. Nesse contexto, imperioso reconhecer que, na linha do que afirmado pela SEFIC, *"a intenção da realização de projetos culturais é a satisfação de um interesse público consubstanciado na realização do objeto e alcance de determinados objetivos"*, razão pela qual, *"o simples decurso de prazo, tão somente, não tem o condão de afastar a satisfação do interesse público que autorizou a realização do objeto do projeto aprovado"*.

17. Ante o exposto, é possível concluir que a intempestividade na realização do objeto não é suficiente, por si só, para ensejar a reprovação do projeto. Todavia, cabe à área técnica responsável pela avaliação da prestação de contas atestar se, no caso concreto, a despeito de eventual descumprimento de prazo, os objetivos e finalidades do projeto foram alcançados.

À consideração superior.

Brasília, 27 de junho de 2016.

(assinado eletronicamente)

**Nome do Advogado**

Advogado(a) da União

Matrícula Siape ou cargo em comissão



Documento assinado eletronicamente por **Clarice Costa Calixto, Advogado(a) da União**, em 27/06/2016, às 20:37, 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 [http://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0040382** e o código CRC **F20988BE**.

---

Referência: Processo nº 01400.202689/2016-31

SEI nº 0040382