



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

PARECER nº 651/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.009964/2001-62
INTERESSADO: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC.
ASSUNTO: Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso Administrativo. Devolução de parte dos recursos do projeto cultural atualizado monetariamente.

I - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução de parte dos recursos do projeto atualizado monetariamente.

II - Recurso administrativo. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. Análise técnica quanto aos aspectos financeiros do Projeto Cultural.

III - Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal. Lei nº 8.313, de 1991. Instrução Normativa MinC nº 01, de 20 de março de 2017. Portaria MinC nº 86, 26 de agosto de 2014.

IV - Art. 37, § 5º da Constituição Federal. Ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível.

V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Provento parcial ao recurso interposto.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 01-3541, denominado A Arte de Romero Britto, com prestação de contas já encerradas e reprovadas, por meio de decisão administrativa do Ilmo. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, nos termos do Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 403/2017/G3/Passivo/SEFIC/MinC (fls. 377/377v).

2. A epígrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 468, de 02 de agosto de 2017 (fls. 383/386), publicada no Diário Oficial da União nº 148, de 03 de agosto de 2017 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 532 e 533/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC.

3. A motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no descumprimento de aspectos financeiros do projeto cultural, haja vista que foram constatadas despesas com coquetel, após a análise das notas fiscais acostadas aos autos.

4. O projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 7.598,10, atualizado em julho de 2017, a ser devolvido ao Erário (fl. 381).

5. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão administrativa que reprovou a prestação de contas (fl. 389), acostando aos autos suas justificativas. De relevante, argumentou que resta clara a ocorrência da prescrição intercorrente no presente caso, o que ensejaria a extinção do feito e a inaplicabilidade da reprovação, uma vez que a prestação de contas foi protocolada no ano de 2003 e sua reprovação somente ocorreu em 2017.

6. Segundo a área técnica deste Ministério, as justificativas apresentadas não foram suficientes para a reversão da reprovação da decisão anteriormente proferida, razão pela qual foi sugerida a ratificação da decisão do Secretário da SEFIC/MinC, com manutenção do valor a ser ressarcido ao Erário. Transcrevo abaixo a argumentação técnica:

Os argumentos apresentados pelo proponente não tem fundamento legal, são intempestivos e não permitem reverter a situação irregular do projeto. Alega apenas que houve prescrição do processo o que contraria o estabelecido na Instrução Normativa STN N.º 1, de 15/01/1997, Art. 30, § 1º, que diz que:

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

Assim, o cenário demonstrado neste processo está em desconformidade com a correta gestão de recursos públicos e atenta contra diversos dispositivos legais, dentre os quais o Art. 30, § 1º, da Instrução Normativa STN N.º 1, de 15/01/1997 e se enquadra no Art. 6º, III-c, da Portaria MinC N.º 86, de 26/08/2014.

Ante as evidências presentes neste processo indicamos a ratificação da reprovação do projeto no valor de R\$ 2.550,00.

7. Nesse contexto, no Relatório de Análise de Recurso da SEFIC (fls. 391/391v) foram examinadas todas as razões recursais do proponente, sendo sugerida a manutenção da decisão contida no Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 403/2017/G3/Passivo/SEFIC/MinC.

8. Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União em 09 de novembro de 2017, para análise e manifestação jurídica.

9. É o relatório. Passa este advogado da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

10. Inicialmente, importante ressaltar que a análise dos autos por esta CONJUR/MinC se limita à conformação jurídico-formal do processo em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes à matéria. Não cabe, portanto, a este órgão jurídico adentrar em

aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

11. Os diplomas normativos que regem a matéria são o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, a Lei nº 8.313, de 1991, 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 (aplicam-se as Instruções Normativas a partir de suas publicações), bem como a Portaria MinC nº 86, 26 de agosto 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 Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC.

12. De início, é importante consignar que o dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos em virtude do PRONAC decorre do art. 70, parágrafo único da Lei Maior, o qual estabelece mencionada obrigação para quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. *Litteris*:

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, assumia obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

13. Por oportuno, também transcrevo excertos da Lei nº 8.313, de 1991, no que se refere à prestação de contas:

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. (nossos grifos).

14. É imperioso trazer a lume as Partes I e II da Portaria MinC nº 86, de 2014, por ser essencial para detalhar a documentação exigida pela Administração Pública para a análise de cumprimento do objeto e dos aspectos financeiros das prestações de contas de projetos culturais, cujas análises não estavam concluídas em 31 de dezembro de 2011.

PARTE I - ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DE OBJETO

A análise de cumprimento de objeto de projeto cultural se dividirá em três etapas, pautando-se nos termos da proposta aprovada pelo Ministério:

I - Análise da comprovação de execução, total ou parcial, do objeto pactuado;

II - Análise da comprovação do cumprimento das medidas de democratização de acesso e do plano de distribuição;

III - Análise da comprovação do cumprimento das medidas de acessibilidade.

A equipe técnica examinará os documentos encaminhados pelo proponente a fim de determinar se houve cumprimento do objeto pactuado, podendo solicitar informações e/ou documentos complementares durante a análise. O conjunto dessas aferições determinará o cumprimento parcial ou total do objeto.

Para fins de análise, sempre que a boa-fé do proponente for constatada, poderá ser usada em seu favor com fins de comprovação de cumprimento do objeto. A equipe técnica poderá se pautar, inclusive, em documentos e argumentos não constantes deste Anexo, cuja função é exemplificativa.

PARTE II - ANÁLISE FINANCEIRA

A análise financeira da prestação de contas do projeto cultural, baseada nas informações e nos documentos trazidos à época aos autos, será efetuada nos termos abaixo, cujos critérios elencados permitirão a aferição quanto à regularidade financeira. A existência de um dos documentos suprirá a necessidade do outro, considerando a ordem de análise, desde que o cotejamento possa ser realizado.

No caso de não apresentação dos documentos relativos à Prestação de Contas no tempo e modo devidos, a análise financeira será pela reprovação das contas e eventuais novos documentos enviados pelo proponente serão analisados exclusivamente conforme a alínea "c" abaixo.

O total da receita com captação informada pelo proponente terá sua conformidade atestada com o valor registrado no SALIC - Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura.

As despesas terão sua conformidade atestada pelo cotejamento do extrato bancário com as despesas havidas, demonstradas por meio dos documentos abaixo, na seguinte ordem de análise:

a) Relação de Pagamentos. A falta deste documento ou a inconsistência em algum de seus registros será suprida por:

b) Relatório de Execução da Receita e Despesa. A falta deste documento ou a inconsistência em algum de seus registros será suprida por:

c) Notas Fiscais, Recibos e demais comprovantes, nos quais serão verificados os seguintes itens:

Data da Emissão;

Descrição da despesa; e

Valor da despesa.

15. **Compulsando-se os autos processuais, constata-se que foram efetuadas despesas com serviços de buffet (notas fiscais 057 e 240), o que viola frontalmente as determinações do Tribunal de Contas da União exaradas para o instrumento de incentivo fiscal em análise.**

16. Como é cediço, o Acórdão nº 1155/2003 do Plenário da Corte de Contas reconheceu que este tipo de contratação não possui amparo na legislação do PRONAC e determinou que esta Pasta Ministerial se abstenha de aprovar, nos projetos em que houver captação de recursos com base na Lei 8.313/1991, despesas com recepções, festas, coquetéis, serviços de bufê e outras similares, admitindo-se tais despesas somente quando justificadas as suas vinculações ao projeto e custeadas com recursos de contrapartida a cargo do proponente. Transcrevo abaixo o *decisum*:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação, formulada pela 6ª Secex, em

virtude dos fatos divulgados em notícia veiculada no Jornal do Brasil (JB On Line), edição do dia 18/09/2001, os quais indicavam supostas irregularidades sobre o evento realizado em 10/09/2001, no Museu da República, na cidade do Rio de Janeiro, em homenagem ao centenário de Juscelino Kubitschek.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2 - rejeitar as razões de justificativas dos Srs. Francisco Frias Neto, Telma Silva dos Santos, Teresa Cristina Rocha Azevedo de Oliveira, Joatan Vilela Berbel, Francisco Correa Weffort e Octávio Elísio Alves de Brito, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 - determinar, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, à Coordenação Geral de Recursos Humanos do Ministério da Cultura, caso não seja atendida a notificação, que efetue o desconto da dívida, integral ou parceladamente, na remuneração dos responsáveis, servidores do órgão;

9.4 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não seja possível a adoção do procedimento constante do subitem anterior;

9.5 - determinar à Secretaria da Música e Artes Cênicas, à Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas, à Secretaria do Livro e Leitura e à Secretaria do Audiovisual, todas do Ministério da Cultura, que:

9.5.1 - instituem controle nos pareceres técnicos em projetos ao amparo das Leis de Incentivo à Cultura, de modo a demonstrar com clareza o enquadramento legal pertinente;

9.5.2 - exijam dos proponentes, nos projetos culturais submetidos à aprovação do Ministério, especificações detalhadas de itens do orçamento não ligados diretamente ao objeto principal e suas correspondentes justificativas, bem como procedam à análise obrigatória desses itens no parecer técnico;

9.5.3 - abstenham-se de aprovar, por falta de respaldo legal, nos projetos em que houver captação de recursos com base na Lei n. 8.313/1991, **despesas com recepções, festas, coquetéis, serviços de bufê e outras similares**, admitindo-se tais despesas somente quando justificadas as suas vinculações ao projeto e custeadas com recursos de contrapartida a cargo do proponente;

9.6 - retirar a chancela de "sigiloso" aposta aos autos;

9.7 - determinar o apensamento do presente processo às contas da Coordenação Geral de Serviços Gerais do Ministério da Cultura, referentes ao exercício de 2001, TC n. 009.916/2002-7.

17. Trilhou o mesmo sentido o Acórdão nº 250/2006 da Segunda Câmara do TCU, *litteris*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, **considera-la parcialmente procedente**;

9.2. determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Gerência Executiva em Rondônia que se abstenha de realizar despesa com coquetéis, cafés-da-manhã, almoços e jantares, em virtude da falta de amparo legal;

9.3. arquivar os presentes autos, de acordo com o art. 169, IV, do Regimento Interno deste Tribunal.

18. **Nesse viés, mesmo não tendo competência técnica para avaliar os aspectos financeiros do projeto cultural que circundam o entendimento dos técnicos especializados, opina esta CONJUR/MinC que a decisão administrativa a ser adotada, que culminará na reprovação da prestação de contas do proponente, está devidamente fundamentada, e se baseia no conjunto probatório carreado aos autos, bem como nas razões apresentadas pela área técnica da SEFIC, motivo pelo qual é correto afirmar que está albergada pelo manto da juridicidade.**

19. Por derradeiro, no que se refere à alegação do proponente de prescrição intercorrente no presente caso, ensejando a extinção do feito e a inaplicabilidade da reprovação aplicada, esta não merece prosperar. Nos termos do art. 37, § 5º da Constituição Federal, o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, atualizados de acordo com as regras do PRONAC, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pela Administração deste Ministério. É digno de nota que eventual instauração de nova inabilitação ou de outra penalidade administrativa estaria fulminada pela prescrição, conforme preceitua o art. 113 da Instrução Normativa MinC nº 01, de 2017.

20. Entretanto, destaco haver entendimento já consolidado no âmbito desta Consultoria Jurídica de que a prescrição relativa à penalidade não impede que haja a constituição do proponente como inadimplente caso não ocorra o recolhimento dos valores devidos, mormente porque tal qualificação não se constitui como espécie de apenamento.

III. CONCLUSÃO.

21. **Ante o exposto, conclui este membro da Advocacia-Geral da União que o processo foi conduzido de forma regular, com total observância aos ditames legais, em especial aos princípios do contraditório e ampla defesa, sem irregularidades ou vícios ensejadores de nulidade do ato decisório.**

22. **Sendo assim, entende-se que o recurso apresentado deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, nos termos do disposto no art. 110 da Instrução Normativa MinC nº 1, de 2017, recomendando-se que seja conhecido, em razão do atendimento aos requisitos de admissibilidade, e quanto ao mérito, seja NEGADO PROVIMENTO, mantendo-se a reprovação da prestação de contas, devendo ser ressarcido ao Erário o montante apurado pela área técnica, devidamente corrigido de acordo com as normas de regência do PRONAC.**

23. À consideração do Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais desta CONJUR/MinC.

Brasília, 17 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 17/11/2017, às 12:05, 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 **0427414** e o código CRC **1149073E**.

Referência: Processo nº 01400.009964/2001-62

SEI nº 0427414