



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

**PARECER nº** 661/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.002509/2010-27  
**INTERESSADO:** Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC.  
**ASSUNTO:** Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso administrativo. Provedimento parcial.

- 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 1, de 9 de fevereiro de 2012. Instrução Normativa MinC nº 01, de 20 de março de 2017.
- 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. Provedimento parcial ao recurso interposto.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

#### I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 10-0622, denominado Midrash Centro Cultural - Programação Artística, 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 CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC nº 354 (fls. 1290/1291v), que encampou integralmente os argumentos técnicos da Avaliação da Prestação de Contas de fls. 1286/1289.
2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 550, de 11 de setembro de 2017 (fl. 1291), publicada no Diário Oficial da União nº 175, de 12 de setembro de 2017 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 520, 521, 522, 523 e 524/2017 - CGARE/SEFIC/MinC (fls. 1293/1298).
3. A motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no descumprimento de aspectos financeiros na execução do projeto cultural, haja vista que não houve pelo proponente a apresentação de documentação fiscal hábil a comprovar todos gastos realizados. Em apertada síntese, foram constatadas as seguintes irregularidades financeiras: i) comprovantes de despesas com dados ilegíveis e que não descrevem o serviço prestado; ii) comprovantes de despesas que não permitem inferir a quais rubricas aprovadas na planilha orçamentária enquadram-se os valores gastos; iii) recibos de pagamento autônomo que não possuem assinatura do credor; iv) comprovantes de pagamento que não apresentam o número do PRONAC, tampouco fazem referência ao projeto; e v) recolhimentos efetuados relativos a fatos geradores que não foram devidamente identificados, sendo impossível correlacioná-los com itens da planilha orçamentária aprovada.
4. O projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 134.087,00, atualizado em setembro de 2017, a ser devolvido ao Erário (fl. 1291).
5. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão administrativa que reprovou a prestação de contas (fl. 1299/1310), acostando aos autos suas justificativas. De relevante, argumentou o seguinte: i) que houve o perfeito cumprimento do objeto cultural proposto e aprovado por este Ministério; ii) que a previsão legal de detalhamento dos documentos fiscais é posterior à entrega da prestação de contas, sendo, portanto, inaplicável ao processo; iii) que não houve dano ao Erário causado por dolo ou culpa do proponente; iv) que o erro no preenchimento dos documentos fiscais deve ser entendido com um simples erro formal, nos termos da Portaria MinC nº 58/2016; v) que as notas fiscais foram emitidas por fornecedores idôneos; vi) que caso sejam indeferidas as solicitações acima referidas, requereu que o montante devido fosse recalculado, reduzindo os juros, por conta da aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.
6. Segundo a área técnica deste Ministério, as justificativas e documentos apresentados foram suficientes para a reversão parcial da decisão anteriormente proferida, razão pela qual foi sugerido ratificar a reprovação da prestação de contas, com redução do valor a ser ressarcido ao Erário, sendo mantidas as irregularidades relativas aos comprovantes de despesas que não descreveram o serviço prestado e também aqueles com dados ilegíveis. Transcrevo abaixo a conclusão técnica:

#### CONCLUSÃO

**Diante do exposto, considerando que os subitens 2.2 e 3.1 não foram sanados, deverá ser restituído ao Fundo Nacional da Cultura - F valor nominal de R\$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais), acrescido de correção monetária.**

**Assim, esta avaliação sugere a RATIFICAÇÃO da REPROVAÇÃO da Prestação de Contas com RETIFICAÇÃO do montante a ser restituído.**

7. Nesse contexto, foi elaborada uma nova Avaliação da Prestação de Contas pela SEFIC (fls. 1311/1315), na qual foram examinadas todas as razões recursais do proponente, havendo uma redução significativa do valor total corrigido a ser ressarcido aos cofres públicos, que foi recalculado para R\$ 36.838,85, uma vez que foi acatada parte das justificativas do proponente.
8. Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União em 14 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, de 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 PRONAC.

12. De início, é importante consignar que o dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos em virtude da mencionada política pública cultural decorre do art. 70, parágrafo único da Lei Maior, o qual estabelece referida obrigação para quem utilize, arrecade, guarde, gereencie 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, gereencie 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. Em acréscimo, é imperioso trazer à luz as regras relativas à prestação de contas delineadas no art. 106 da novel Instrução Normativa MinC nº 1, de 2017, as quais consideram irregularidades na execução financeira um dos motivos para reprovação das contas do projeto cultural.

Seção V Da Aprovação, Aprovação com Ressalva, Reprovação e Arquivamento

Art. 106. A avaliação de resultados considerará a prestação de contas como:

I - aprovada, quando:

a) verificada a integral execução do objeto ou a execução parcial adequada à captação parcial de recursos; e

b) não apontadas inadequações na execução financeira;

II - aprovada com ressalvas quando, em relação à execução do objeto, houver:

e) alterações no projeto cultural, no decorrer de sua execução, sem a anuência do MinC, desde que não caracterize descumprimento do objeto;

b) não atendimento ao Manual de Identidade Visual do Ministério da Cultura;

c) não apresentação de autorização de uso ou reprodução de obras protegidas por direitos autorais ou conexos;

d) alteração do conteúdo do produto principal, desde que caracterize o alcance da ação cultural projetada, sem desvio de finalidade;

e) alterações no Plano de Distribuição desde que não acarrete descumprimento das medidas de democratização ao acesso público e do objeto; ou

f) outras ocorrências de ordem financeira que não caracterizem descumprimento do objeto ou dano ao erário; ou

III - reprovada, nas hipóteses de:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) descumprimento do objeto pactuado; ou

c) descumprimento na execução financeira em decorrência da não observância aos requisitos contidos nesta Instrução Normativa.

15. Nesse diapasão, constata-se que não houve pelo proponente a apresentação de documentação fiscal hábil a comprovar todas despesas realizadas na execução do projeto cultural, razão pela qual há embasamento jurídico para rejeitar os comprovantes de despesas que não descreveram o serviço prestado e também aqueles com dados ilegíveis.

16. Importante consignar que 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, a qual 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.

17. Por derradeiro, no que se refere às alegações do proponente da necessária aplicação da Portaria MinC nº 58/2016 a sua prestação de contas, bem como do pleito para recalcular o montante devido, reduzindo os juros, por conta da aplicação do MROSC, registro que ambas não merecem prosperar. A um, porque mencionada portaria, que alterou a Portaria MinC nº 86, de 2014, não se aplica à prestação de contas em referência, haja vista que o ato normativo suscitado pelo recorrente detalha 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. A dois, porque não há que se falar em aplicação de juros no montante devido, apenas incidiu atualização monetária.

18. A argumentação técnica da SEFIC/MinC laborou em total sintonia com a legislação atinente ao PRONAC, no que pertine aos temas acima mencionados. *Verbis*:

**Pronunciamento Técnico do Recurso:** Ainda quanto à aplicação da Instrução Normativa - MinC nº 01/2017 e também da Portaria 58 que conforme prevê o Parecer nº 607/2013/CONJUR-MinC/CGU/AGU, o princípio que deve ser levado em conta é o do *Tempus Regi Actum*, ou seja, de que o tempo rege o ato, no caso, o ato da análise da Prestação de Contas do projeto. Sendo assim, a CONJUR com a norma a incidir é aquela em vigor na data do ato da análise da prestação de contas. Ademais, o direito adquirido do proponente foi preservado, conforme orienta o Decreto-Lei nº 4657/1942, tendo em vista que os artigos da Instrução Normativa nº 01/2017 que foram aplicados na análise da Prestação de Contas são equivalentes a normas existentes em legislações anteriores ou mais benéficas.

Além disso, a Portaria nº 58 de 10 de maio de 2016, citada pelo proponente, altera a Portaria nº 86 de 26 de agosto de 2014, a qual es procedimentos para análise de prestação de contas de projetos culturais pendentes de conclusão até 31 de dezembro de 2011. O projeto epígrafe teve seu prazo de execução finalizado em 31 de dezembro de 2012, portanto, não há o que se falar em análise simplificada de contas desse projeto.

**Pronunciamento Técnico do Recurso:** Cabe salientar que os recursos aplicados irregularmente foram atualizados a partir da data período de captação até a data de conclusão da análise pelo índice oficial da caderneta de poupança, observando o Art. 109 da Instrução Normativa MinC nº 1 de 20 de março de 2017. Não há que se falar em aplicação de juros em cima do montante, apenas em atualização monetária.

19. Ademais, é digno de nota que a tese recursal, no sentido de que a obrigação de detalhamento dos documentos fiscais é posterior à entrega da prestação de contas, é absolutamente improcedente. A Instrução Normativa MinC nº 1, de 9 de fevereiro de 2012, vigente à época da prestação de contas do

projeto cultural, exigia, em seu art. 79, § 1º, que "as faturas, os recibos, as notas fiscais, os cheques emitidos e quaisquer outros documentos de que trata este artigo deverão conter a discriminação dos serviços contratados ou dos produtos adquiridos, o número de registro no Pronac e o nome do projeto".

### III. CONCLUSÃO.

20. **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.**
21. **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 DADO PROVIMENTO PARCIAL, mantendo-se a reprovação da prestação de contas, com redução do valor a ser ressarcido ao Erário, montante esse a ser devidamente corrigido de acordo com as normas de regência do PRONAC.**
22. À consideração do Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais desta CONJUR/MinC.

Brasília, 21 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

**IVAN SANTOS NUNES**  
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 21/11/2017, às 15:32, 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](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0429455** e o código CRC **AA3ECCFA**.