



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

PARECER nº 663/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01545.000593/2007-02
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. Sugestão para negar provimento ao recurso.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 07-6218, denominado Folia Cultural, 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 214/2017/G3/Passivo/SEFIC/MinC (fls. 221/221v).
2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 303, de 15 de maio de 2017 (fls. 226/227v), publicada no Diário Oficial da União nº 92, de 16 de maio de 2017 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 212, 213 e 214/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC.
3. A motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, em irregularidades na execução financeira do projeto cultural, haja vista que não foi possível comprovar o nexo entre as saídas presentes no extrato bancário e os comprovantes fiscais apresentados pelo proponente.
4. O projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 111.587,22, atualizado em abril de 2017, a ser devolvido ao Erário (fl. 225).
5. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas (fls. 236/253), acostando aos autos suas justificativas e documentos. De relevante, argumentou o seguinte: i) que resta clara a ocorrência da prescrição no presente caso, o que tornaria sem efeito a decisão administrativa da SEFIC/MinC, uma vez que a prestação de contas foi protocolada em 31/05/2011 e sua reprovação somente ocorreu no ano corrente; ii) que o relatório de execução considerou atingidos o objeto e os objetivos do projeto cultural, recomendando sua aprovação com ressalvas, por conta das inconsistências financeiras; iii) que ao procurar o Banco do Brasil foi informado por um funcionário que deveria realizar saques na agência, uma vez que aquele tipo de conta não suportava outros tipos de movimentação; iv) que cumpriu integralmente o objeto do projeto cultural; v) que a sanção a qual lhe fora aplicada é desproporcional; vi) que as regras da Portaria MinC nº 86, de 2014 e da Instrução Normativa MinC nº 1, de 24 de junho de 2013, não poderiam ser utilizadas na análise de sua prestação de contas; vii) em suas considerações finais, requer efeito suspensivo à decisão administrativa da SEFIC/MinC e o provimento do recurso para reformar a decisão fustigada.
6. Segundo a área técnica deste Ministério, as justificativas apresentadas não foram suficientes para a reversão 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:

O proponente não apresentou argumentos e documentos suficientes para reverter a reprovação do projeto. A situação demonstrada neste processo está em desconformidade com a correta gestão de recursos públicos e atenta contra diversos dispositivos legais, notadamente o Art. 28 da Instrução Normativa STN N.º 1, 15 de janeiro de 1977 bem como o Art. 40-b da Portaria MinC N.º 46, de 13 de março de 1998, dentre outros.

Ante as evidências presentes neste processo indicamos a ratificação da reprovação do projeto no valor de **RS 59.940,00**.

7. Nesse contexto, foi elaborado pela SEFIC/MinC um Relatório de Análise de Recurso (fls. 263/263v), no qual foram examinadas todas as razões recursais do proponente, sendo sugerida a manutenção da decisão contida no Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 214/2017/G3/Passivo/SEFIC/MinC.

8. Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União em 17 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 da mencionada política pública cultural decorre do art. 70, parágrafo único da Lei Maior, o qual estabelece mencionada 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 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. **Feita uma análise dos autos processuais, constata-se que o proponente não comprovou, minimamente, o nexó entre as saídas presentes no extrato bancário e os comprovantes fiscais apresentados, o que descumprirá as regras relativas à execução financeira previstas na Instrução Normativa STN nº 01, de 1997 e na Portaria MinC nº 46, de 1998, ambas vigentes na época da execução do projeto. Detalho abaixo os dispositivos que foram inobservados:**

Instrução Normativa STN nº 01, de 1997

Art. 28. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

I - Plano de Trabalho - Anexo I - fls. 1/3, 2/3 e 3/3;

II - cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação - Anexo II;

III - Relatório de Execução Físico-Financeira - Anexo III;

IV - Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos - Anexo IV;

V - Relação de Pagamentos - Anexo V;

VI - Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União) - Anexo VI;

VII - Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;

VIII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia;

IX - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pelo concedente, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional.

X - cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública.

Portaria MinC nº 46, de 1998

Art. 40. A prestação de contas parcial ou final será analisada e avaliada pela Secretaria, sob os seguintes aspectos:

a) técnico, quanto à execução física e a avaliação dos resultados do projeto, podendo valer-se, inclusive, de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução, e do cumprimento das obrigações do Plano Básico de Divulgação;

b) financeiro, quanto à correta e regular aplicação dos recursos financeiros do projeto.

16. **Nesse viés, mesmo não tendo competência técnica para avaliar os aspectos financeiros do projeto cultural que circundam o entendimento dos especialistas da Secretaria, 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.**

17. É digno de nota que as teses do recorrente, no sentido de que as regras da Portaria MinC nº 86, de 2014 e da Instrução Normativa MinC nº 1, de 24 de junho de 2013, não poderiam ser utilizadas na análise da prestação de contas e de que está havendo uma retroatividade normativa para prejudicar o proponente, são absolutamente improcedentes. A um, porque a obrigação de que haja a conciliação bancária entre a conta do projeto e as despesas efetuadas estava expressamente posta na Instrução Normativa STN nº 01, de 1997, vigente na época da execução do projeto. A dois, porque o princípio do *tempus regit actum* está sendo fielmente observado, haja vista que a SEFIC/MinC utilizou como parâmetro normativo a legislação em vigor na data da análise da prestação de contas.

18. Ademais, vislumbro com clareza que não houve violação a qualquer direito adquirido do proponente, em absoluto respeito ao Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, uma vez que a utilização da Portaria MinC nº 86, de 2014 e da Instrução Normativa MinC nº 1, de 24 de junho de 2013, quando da análise da prestação de contas, ocorreu com normas equivalentes ou mais benéficas do que as existentes nas legislações anteriores.

19. Por derradeiro, no que se refere à alegação do proponente de prescrição no presente caso, esta também 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 a aplicação da penalidade de inabilitação ou de qualquer outra penalidade administrativa está fulminada pela prescrição, conforme preceitua o art. 113 da Instrução Normativa MinC nº 01, de 2017.**

Art. 113. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contados da apresentação dos documentos previstos no art. 101, fica caracterizada a prescrição para aplicação das sanções previstas nesta Instrução Normativa, ressalvada a imprescritibilidade do ressarcimento dos danos ao erário, conforme [art. 37, § 5º](#) da Constituição Federal.

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.

21. No que tange ao efeito suspensivo requerido pelo proponente, este é deferido a todos os processos nos quais se apresenta recurso administrativo tempestivo e não haja a comprovação de má-fé, em consonância com o art. 110, § 1º da mencionada Instrução Normativa nº 01, de 2017. No caso dos autos, vislumbro que o recurso é tempestivo e a má-fé não foi comprovada pela Administração Pública. Cito referido artigo para compreensão do tema.

Art. 110 - Da decisão do art. 108 caberá recurso, no prazo de 10 (dez) dias a contar do dia seguinte ao registro da decisão no Salic, ao Ministro de Estado da Cultura, que proferirá decisão em até 60 (sessenta) dias, a contar da data da interposição do recurso.

§ 1º - O recurso tempestivo gozará de efeito suspensivo em relação aos efeitos da decisão impugnada, salvo nos casos de comprovada má-fé.

22. Dessa feita, entendo que o efeito suspensivo está deferido à decisão que reprovou as contas do proponente, até a manifestação administrativa final do Ministro de Estado da Cultura.

23. A argumentação técnica da SEFIC/MinC laborou em total sintonia com a legislação atinente ao PRONAC, no que pertine à necessidade de reprovar as contas do projeto em análise.
Verbis:

Quanto aos argumentos do proponente:

- sobre a prescrição, conforme o próprio proponente aponta o dano ao erário é imprescritível de acordo com o parágrafo 5º, Art. 37 da Constituição Federal. Portanto, identificado o dano ele deverá ser reparado a qualquer tempo;
- sobre as análises técnica e financeira, a aprovação na análise técnica não implica necessariamente na aprovação financeira. A técnica analisa aspectos técnicos do projeto e a financeira verifica se houve o cumprimento de requisitos legais de procedimentos financeiros e contábeis. O projeto pode ser aprovado na técnica e reprovado na análise financeira;
- sobre a orientação que o proponente teria recebido na agência bancária sobre os saques, mesmo que esta orientação tenha ocorrido ela não deveria prejudicar a correta execução financeira e contábil. Faltam comprovações documentais no processo que apontem a gestão dos recursos públicos conforme os normativos legais.

Ademais, a Portaria MinC nº. 86/2014, PARTE II, deixa clara a necessidade da apresentação dos documentos fiscais relativos às comprovações de gasto do projeto. Assim, no caso do projeto regular, deve haver a correlação direta entre extratos bancários e relação de

pagamentos, pois desta forma, se sabe por meio de documentos fiscais formalmente identificados, a origem e o destino dos recursos do projeto cultural. Esta situação regular não foi identificada neste projeto.

Em linha de arremate, é importante deixar claro que a análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto é independente da avaliação da execução financeira, estando estampado na legislação de regência do PRONAC que mencionadas irregularidades financeiras podem ensejar a reprovação integral do projeto cultural.

Também não vislumbro um enquadramento da grave irregularidade financeira descrita pela avaliação técnica nas situações previstas no art. 4º, inciso II da Portaria MinC nº 86, de 2014, motivo pelo qual não é viável juridicamente a aprovação com ressalvas do projeto. Transcrevo o citado artigo para afastar qualquer dúvida.

Art. 4º - As seguintes impropriedades ou falhas formais ensejarão tão somente ressalvas na análise das prestações de contas:

I - em relação ao cumprimento do objeto:

a) alterações do plano de distribuição ou nas medidas de democratização de acesso, sem a anuência do Ministério da Cultura, desde que não caracterizarem desvio da finalidade

- previamente aprovada ou descumprimento integral ou parcial do objeto;
- b) alteração do nome do projeto no decorrer de sua execução, desde que a finalidade tenha sido alcançada;
 - c) não inclusão da logomarca do Ministério da Cultura na comunicação visual do projeto, o que ensejará advertência ao proponente para que o faça em seus futuros projetos culturais; e
 - d) não apresentação de autorização de exibição das obras audiovisuais integrantes de mostra ou festival objeto do projeto.

II - em relação à execução financeira:

- a) remanejamento de despesas entre itens de orçamento do projeto cultural, desde que não tenham implicado desvio da finalidade previamente aprovada;
- b) despesas com itens necessários à execução de projeto, mesmo que não previstos na planilha orçamentária aprovada, desde que não tenham implicado desvio de finalidade;
- c) despesas realizadas fora do prazo de execução do projeto, desde que o fato gerador tenha ocorrido no prazo autorizado para a execução do projeto e a característica da despesa justifique pagamento posterior; e
- d) utilização, no objeto do projeto, do produto de aplicação financeira dos recursos obtidos por meio do mecanismo de incentivo fiscais do PRONAC, ainda que o valor total executado ultrapasse o valor autorizado para captação.

§ 1º - Na hipótese da alínea 'd' do inciso I, o proponente não fica eximido de cumprir o disposto na Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

§ 2º - As despesas administrativas relacionadas aos projetos aprovados na vigência do Decreto nº 5.761, de 2006, ficarão limitadas a quinze por cento do orçamento total.

III. CONCLUSÃO.

24. **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. É digno de nota que a aplicação da penalidade de inabilitação ou de outra penalidade administrativa está fulminada pela prescrição, conforme preceitua o art. 113 da Instrução Normativa MinC nº 01, de 2017.**

25. **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.**

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

Brasília, 22 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 22/11/2017, às 16:34, 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 **0429661** e o código CRC **E2BE075E**.