



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

PARECER nº 665/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.020170/2009-15
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 dos recursos do projeto cultural atualizado monetariamente.

I - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução 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. Instrução Normativa MF/MinC nº 01, de 1995.

IV - Recurso intempestivo. Prazo de 10 dias, a contar do dia seguinte ao registro da decisão no Sistema Salic, não foi respeitado.

V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para não conhecer do recurso.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 09-3853, denominado Não Existe Mulher Difícil, 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 033 (fls. 1934/1934v).

2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 393, de 23 de junho de 2017 (fl. 1935), publicada no Diário Oficial da União nº 120, de 26 de junho de 2017 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 082 e 083/2017-CGARE/DEIPC/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 houve pelo proponente a apresentação de documentação fiscal hábil a comprovar vários gastos realizados. Além disso, foi constatada a existência de aquisições antieconômicas e de despesas que não apresentaram o número do PRONAC, nem fazem referência ao projeto.

4. O PRONAC em análise foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 213.221,63, atualizado em outubro de 2017, a ser devolvido ao Erário (fl. 1996).

5. **O proponente apresentou recurso administrativo intempestivo, pleiteando a revisão da decisão que reprovou a prestação de contas** (fls. 1955/1982), acostando aos autos suas justificativas e documentos. De relevante, argumentou o seguinte: i) que as regras da Instrução Normativa MinC nº 1, de 24 de junho de 2013, não poderiam ser utilizadas na análise de sua prestação de contas e que houve uma retroatividade da legislação para prejudicar; ii) que cumpriu integralmente o objeto do projeto cultural, realizando apresentações a mais do que previsto; iii) que não houve dano ao Erário; iv) em suas considerações finais, requer efeito suspensivo à decisão administrativa da SEFIC/MinC e o provimento do recurso para anular a decisão em comento.

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:

CONCLUSÃO

O recurso apresentado pelo proponente não sanou as ocorrências apontadas, não sendo suficiente para a reversão da reprovação da Prestação de Contas. Dessa forma, esta avaliação sugere a RATIFICAÇÃO da REROVAÇÃO da Prestação de Contas no valor de R\$ 148.105,28 (a ser atualizado monetariamente), correspondente aos itens/subitens 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, 1.8, 1.10, 1.14, 1.15, 1.17, 2, 4, 5, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 8,9, e 10 da Avaliação da Prestação de Contas.

Por fim, apesar do Relatório de Execução nº 107/2013 - COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC (fl. 1381) concluir que o objeto e o objetivo foram alcançados quanto ao aspecto técnico, financeiramente as peças que compõe os autos evidenciam irregularidades no que tange a boa e correta aplicação dos recursos direcionados ao projeto em epígrafe, conforme descritos nos itens e subitens desta avaliação.

7. **Nesse contexto, foi elaborado pela SEFIC/MinC um Relatório de Análise de Recurso (fls. 1993/1995), no qual foram examinadas todas as razões recursais do proponente, sendo sugerida a manutenção da decisão contida no Laudo Final sobre Prestação de Contas CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC nº 033.**

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, 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, 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, assuma 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:

a) 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. **Feita uma análise dos autos processuais, constata-se que existem diversas irregularidades na execução financeira do projeto cultural, haja vista que não houve pelo proponente a apresentação de documentação fiscal hábil a comprovar vários gastos realizados. Ademais, nota-se a existência de aquisições antieconômicas e de despesas que não apresentaram o número do PRONAC, nem fazem referência ao projeto.**

16. **O recurso do proponente não traz qualquer argumentação acerca das irregularidades financeiras apontadas, se atendo a questões estritamente formais, sem justificar as inconsistências apontadas pela área técnica.**

17. **Seu recurso, denominado de Revisão da Decisão Sancionatória, é absolutamente intempestivo, na medida em que foi recebida neste Ministério da Cultura em 15 de setembro de 2017. Por sua vez, a decisão administrativa de reprovar as contas foi publicizada por meio da**

Portaria SEFIC/MinC nº 393, de 23 de junho de 2017 (fl. 1935), publicada no Diário Oficial da União nº 120, de 26 de junho de 2017, tendo sido registrada no Sistema Salic em 26/06/2017 às 10:29:39 (vide extrato anexo a esta manifestação). Portanto, o prazo recursal findou em 06 de julho de 2017.

18. Dessa forma, não há que se falar em nulidade ou ausência de publicidade da decisão administrativa do Secretário da SEFIC/MinC. É digno de nota que o recorrente tenta tumultuar o processo, sugerindo que a decisão de reprovação está contida no Ofício nº 406/2017 - CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC, quando, em verdade, a decisão que deveria ser tempestivamente impugnada seria a publicada no Diário Oficial da União e devidamente inserida no Sistema Salic, a qual foi robustamente motivada no Laudo Final sobre Prestação de Contas CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC nº 033 e na Avaliação de Prestação de Contas de fls. 1925/1933.

19. Importante consignar que o art. 110 da Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017, vigente quando da análise das contas, estipula um prazo de 10 dias, a contar do dia seguinte ao registro da decisão no Salic, para interposição de recurso administrativo ao Ministro de Estado da Cultura.
Verbis:

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.

20. **De fato, esse prazo não foi observado pelo proponente, motivo pelo qual afirma este órgão da AGU que o recurso é intempestivo, não sendo possível deferir efeito suspensivo em relação aos efeitos da decisão da SEFIC/MinC.**

21. Por derradeiro, é imperioso salientar que a tese do recurso, no sentido de que as regras das instruções normativas posteriores à execução do projeto não poderiam ser utilizadas na análise da prestação de contas e de que está havendo uma retroatividade normativa para prejudicar, são absolutamente improcedentes. A um, porque a obrigação de que haja a correta execução financeira dos recursos financeiros do projeto cultural sempre foi exigida pela legislação do PRONAC e pela própria Instrução Normativa MF/MinC nº 01, de 1995. A dois, porque o princípio do *tempus regit actum* está sendo fielmente observado, haja vista que se utilizou como parâmetro normativo a legislação em vigor na data da análise da prestação de contas pela Administração Pública.

22. 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 de regras das instruções normativas posteriores à execução do projeto ocorreu com normas equivalentes ou mais benéficas do que as existentes nas legislações anteriores.

23. **Em linha de arremate, 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 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.**

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.**

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 não seja conhecido, em razão de não terem sido atendidos os requisitos de admissibilidade, 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, 24 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES

Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 24/11/2017, às 16:38, 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 **0431559** e o código CRC **910C0E84**.