



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

PARECER nº 669/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
PROCESSO nº 01400.001538/2004-23  
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 atualizados monetariamente.

- I - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto atualizados monetariamente.
- II - Recurso administrativo. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. Análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e dos objetivos 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 - Alterações no objeto do projeto cultural pelo proponente sem a autorização do Ministério da Cultura - MinC.
- V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para negar provimento ao recurso.

Senhora Consultora Jurídica,

#### I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 04-0914, denominado "Olhares", antigo "Cavalgadas Brasileiras", 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 392/2017/G3/Passivo/SEFIC/MinC (fls. 191/191v).
2. A epígrafa decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 468, de 02 de agosto de 2017 (fls. 195/198), publicada no Diário Oficial da União nº 148, de 03 de agosto de 2017 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 516 e 517/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC.
3. A motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no descumprimento do objeto e dos objetivos do projeto cultural, pelo fato do proponente ter realizado alterações significativas no objeto sem a autorização do MinC.
4. O projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 456.444,61, atualizado em julho de 2017, a ser devolvido ao Erário (fl. 194).
5. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas (fls. 206/220), acostando aos autos suas justificativas e documentos. De relevante, argumentou o seguinte: i) que cumpriu integralmente o objeto e os objetivos do projeto cultural; ii) que o Ministério da Cultura autorizou a alteração do nome do projeto; iii) que não existiu nenhum desvio do objetivo inicial do projeto e que nenhum ato de má-fé foi praticado por parte do proponente; e iv) em suas considerações finais, requer o provimento do recurso para anular 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 alega no recurso que, com a autorização do MinC, realizou a alteração do nome do projeto, o que de fato aconteceu (fls. 37-39). No entanto, esta alteração, ao contrário do entendimento do proponente, não albergava a alteração do objeto e dos objetivos da proposta. O objetivo do projeto, de acordo com a Análise Técnica (fl. 190), foi a produção "de uma obra fotográfica com tema centrado em cavalos, que tentaria fundir o fascínio pelos animais e o amor pela fotografia, com objetivo de preservação da memória...o livro mergulharia profundamente nas mais remotas regiões brasileiras, cruzando de norte a sul, retratando os diversos tipos humanos e equinos com todo exotismo e beleza que lhes são inerentes". Folheando o livro, contou-se aproximadamente 105 fotos e apenas duas com cavalos, ou seja, é flagrante a fuga do objeto e dos objetivos. Os argumentos apresentados pelo proponente não tem fundamento legal, são intempestivos e não permitem reverter a situação irregular do projeto.**

7. Nesse contexto, foi elaborado pela SEFIC/MinC um Relatório de Análise de Recurso (fls. 221/221v), 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 392/2017/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, 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 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. Nesse contexto, o objeto primordial da discussão em comento está devidamente disciplinado no art. 77 da Instrução Normativa MinC nº 1, de 2017, o qual seguiu as mesmas premissas do art. 50 da Portaria MinC nº 46, de 13 de março de 1998, vigente à época da execução do projeto cultural. Da interpretação dos normativos citados, alcança-se a conclusão de que o projeto aprovado pela Administração Pública vincula as partes após sua homologação, sendo incabível a alteração unilateral de seus termos e condições por parte do proponente. *Verbis*:

#### **Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017.**

Art. 77. Após a apreciação da CNIC, o projeto será submetido à decisão da autoridade máxima da Secretaria competente, com vistas a sua aprovação definitiva por homologação, por meio de assinatura eletrônica.

**Parágrafo único. O projeto aprovado em portaria vincula as partes após sua homologação, com as eventuais alterações ocorridas entre a aprovação preliminar e a decisão homologatória, não sendo cabível, posteriormente, a alteração unilateral de seus termos e condições por parte do proponente ou do Ministério da Cultura.**

#### **Portaria MinC nº 46, de 13 de março de 1998.**

Art. 50. O projeto poderá ser rescindido, em qualquer tempo, independentemente da sua forma de concessão, autorização ou aprovação, na hipótese do proponente ou do responsável pela sua execução:

a) utilizar recursos em desacordo com o projeto aprovado;

b) faltar com a apresentação das prestações de contas parciais;

c) não cumprir os prazos previstos no Plano de Trabalho ou Cronograma de Execução Físico-Financeira;

d) deixar de atender exigência formal de agente competente;

e) negar, impedir ou dificultar a fiscalização direta de servidor de qualquer órgão ou entidade especialmente delegado por agente competente ou do Sistema de Controle Interno do MinC, a qualquer tempo e lugar, a todos os atos e fatos relacionados direta ou indiretamente ligados ao projeto, quando em missão de fiscalização ou auditoria;

f) ficar em situação de inadimplência, a qualquer título, com órgão público;

g) ficar em situação de inadimplência com qualquer pessoa física ou jurídica em razão do

projeto;  
h) deixar de recolher qualquer imposto, taxa, contribuição ou emolumento de sua responsabilidade.  
Parágrafo único. A rescisão prevista neste artigo enseja a instauração da Tomada de Contas Especial.

16. Faz-se mister salientar que esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à impossibilidade de alteração unilateral do objeto do projeto homologado. Transcrevo trechos do Parecer nº 198/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Osiris Vargas Pellanda, que tratou do tema em análise com precisão e robustez.

[...]

7. A realização de despesa não prevista no orçamento do projeto constitui irregularidade em face do disposto no art. 19 da Lei nº 8.313/91, que exige orçamento analítico nas propostas apresentadas no âmbito do PRONAC como condição para sua aprovação. Uma vez aprovado o projeto, o proponente vincula-se ao orçamento proposto, sendo que despesas executadas fora do previsto não se enquadram no mecanismo de incentivo fiscal do PRONAC, a menos que o projeto seja revisto e aprovado novamente pelo MinC. Tal regra encontra-se prevista de forma mais expressa nos arts. 38 e 54 da Instrução Normativa nº 1/2010, aplicável à época do projeto (atuais arts. 47 e 64 da IN nº 1/2013/MinC). Vejamos:

Art. 38. (...)

Parágrafo único. O projeto aprovado em portaria vincula as partes, não sendo cabível a alteração de seus termos e condições por parte do Ministério da Cultura, (...).

Art. 54. O projeto cultural será alterado apenas durante sua execução, mediante solicitação do proponente à SEFIC, devidamente justificada e formalizada, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência.

8. Não está em questão se houve ou não locupletamento por parte da proponente, nem se discute o eventual mérito da proponente ao ter realizado ações culturais com os recursos que angariou. O que se deve ter em conta é que a proponente não capta recursos para si própria, mas para um **projeto pré-aprovado**, resultado de uma relação jurídica legalmente vinculada, encetada entre proponente e a União, na qual a União ostenta a qualidade de provedora dos recursos públicos destinados ao projeto em regime de renúncia fiscal do imposto de renda de terceiros. Portanto, não pode haver qualquer alteração unilateral nas condições iniciais deste acerto, sob pena de ver-se descumprida a obrigação nele contida em relação à outra parte, o que **naturalmente abrange também os locais de execução**. Em outras palavras, toda e qualquer alteração no objeto ou em itens orçamentários do projeto deve passar pelo crivo do ministério, mediante apresentação de justificativa que demonstre a viabilidade e interesse público da alteração, bem como de novo cronograma físico-financeiro, adequado às novas condições.

9. Entretanto, nada disso foi feito pela proponente ora recorrente. Em nenhum momento se justifica o porquê de não ter sido solicitado o arquivamento do projeto, diante da virtual impossibilidade de sua execução nos locais inicialmente ajustados, ou o porquê de não ter sido ao menos solicitada a alteração e o redimensionamento do projeto de acordo com as novas circunstâncias, o que teria sido analisado pelo ministério à luz da IN nº 1/2010, então vigente.

10. Executar o projeto estritamente dentro dos parâmetros acertados é o mínimo que se exige de qualquer proponente que faça uso do mecanismo de incentivos do Pronac. Sem isto, a própria avaliação de resultados do projeto fica comprometida, inviabilizando a política pública cultural em que os incentivos se baseiam. No caso dos autos, restou sobejamente demonstrada a inexecução do projeto, independentemente das ações que tenham sido levadas a cabo pela proponente com os recursos captados, as quais, inclusive, podem ter sido realizadas no bojo de outros dos inúmeros projetos similares por ela realizados, especialmente considerando os poucos elementos comprobatórios apresentados.

11. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral opina pelo não provimento do recurso e manutenção da decisão recorrida por seus próprios fundamentos, tendo em vista a ausência de fatos novos no recurso que demonstrem a realização do objeto e dos objetivos do projeto e afastem a conclusão pela reprovação de sua prestação de contas.

17. É digno de nota que a tese do recorrente, no sentido de que obteve a autorização do MinC para alterar o nome do projeto, e que, portanto, não houve alteração unilateral, é absolutamente improcedente. Está claro que houve uma alteração do objeto e dos objetivos da proposta e não apenas do nome do projeto cultural. Como bem assentado pela área técnica, "*foleando o livro, contou-se aproximadamente 105 fotos e apenas duas com cavalos, ou seja, é flagrante a fuga do objeto e dos objetivos*".

18. Dessa feita, constata-se que, de fato, o proponente alterou unilateralmente o objeto do projeto cultural aprovado por esta Pasta Ministerial, situação fático-jurídica que viola as disposições normativas contidas nas supramencionadas normas do PRONAC. Sem contar que resta patente que não foi alcançada a finalidade do projeto cultural.

19. **Nesse viés, mesmo não tendo competência técnica para avaliar os demais aspectos relativos ao cumprimento do objeto e dos objetivos 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.**

20. Por derradeiro, ressalto não ser possível o enquadramento da grave situação descrita pela avaliação técnica nas situações previstas no art. 4º, inciso I 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

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. Por oportuno, recomenda-se a devolução dos autos à SEFIC/MinC, para que corrija um erro formal, no que diz respeito ao valor a ser devolvido ao Erário, uma vez que foi feita menção à incorreta quantia de R\$ 2.550,00 (fl. 221v).

23. Após a correção do valor, sugere-se que o processo seja encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento do recurso, nos termos do disposto no art. 110 da Instrução Normativa MinC nº 1, de 2017, recomendando-se que seja conhecido, 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.

24. À consideração da Senhora Consultora Jurídica desta CONJUR/MinC.

Brasília, 28 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

**IVAN SANTOS NUNES**  
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 28/11/2017, às 15:17, 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 **0434819** e o código CRC **4DE7E541**.