



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

PARECER nº 791/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.000236/2006-08
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 05, de 26 de dezembro de 2017. Portaria MinC nº 86, 26 de agosto de 2014.
- IV - Alterações nos preços dos ingressos sem a autorização do Ministério da Cultura - MinC. Restrição à democratização do acesso ao produto cultural produzido, dentre outras irregularidades.
- V - Índícios de desvio de finalidade.
- VI - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para negar provimento ao recurso.

Senhor Consultor Jurídico Substituto,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 06-2881, denominado "Artes Cênicas no Rio Grande do Sul", 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 303/2016/G1/Passivo/SEFIC/MinC (fls. 730/730v).
2. A epígrafa da decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 81, de 06 de fevereiro de 2017 (fls. 731/734), publicada no Diário Oficial da União nº 27, de 07 de fevereiro de 2017 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 303, 303-A e 303-B/2016/G1/PASSIVO/SEFIC/MinC.
3. O escopo primordial do projeto era trazer ao Rio Grande do Sul importantes espetáculos, envolvendo o melhor da produção cênica nacional, do teatro e da dança, reunidos em 05 espetáculos nas cidades de Porto Alegre e Caixas do Sul.
4. A motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no fato do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados, por haver cobrança de ingressos com preços acima dos valores pactuados com a Administração Pública, inviabilizando a fruição e a democratização do acesso do bem cultural ao público. Ademais, foi constatado que não houve a comprovação da realização de todos os itens do plano de divulgação, nem mesmo a inserção da logomarca do Ministério da Cultura na maior parte do material gráfico confeccionado pelo proponente.
5. Também apurou-se uma duplicidade do objeto deste projeto cultural com outros projetos incentivados pela Lei nº 8.313, de 1991, o que enseja um desvio de finalidade, conforme preleciona a alínea "b", do inciso III, do art. 6º da Portaria MinC nº 86, 26 de agosto de 2014.
6. O projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 1.231.866,19, atualizado em novembro de 2016, a ser devolvido ao Erário (fl. 729).
7. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas (fls. 735/753), acostando aos autos suas justificativas e documentos. De relevante, argumentou o seguinte: i) que eventual inabilitação ou inadimplência estão prescritas; ii) que há a ocorrência de evidente prescrição do ressarcimento ao Erário, haja vista que a prestação de contas foi apresentada em 15/04/2008 e somente teve a sua análise iniciada em dezembro de 2014, ou seja, mais de 06 anos após a efetiva apresentação; iii) que houve um pequeno ajuste no valor dos ingressos com o objetivo único de viabilizar a execução do projeto, não podendo ser, de forma alguma, considerado medida unilateral para aumentar a receita do proponente; iv) que os preços permaneceram populares praticamente um ano após a apresentação do projeto; v) que distribuiu a grande maioria dos materiais de divulgação ao longo da execução do projeto e que os arquivos da empresa sofreram grandes danos com uma inundação no depósito e uma pane virtual em 2008; v) que o projeto em análise, de fato, viabilizou a circulação dos espetáculos "De Anima", "Ricardo III" e "O Pequeno Príncipe" em Porto Alegre e Caxias do Sul, sem qualquer duplicidade de financiamento; e vi) por derradeiro, requer a aprovação da prestação de contas, ainda que com ressalvas.
8. 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:

2. A análise técnica indicou que o objeto e objetivos do projeto cultural não foram alcançados, conforme Relatório de Execução nº 135/2015 (fls. 723-725). Observaram-se irregularidades quanto à cobrança de ingressos, com preços praticados acima dos valores aprovados pela CNIC em relação à proposta inicial, inviabilizando a fruição e democratização de acesso do bem cultural ao público. A não comprovação do plano de divulgação, nem da inserção da logomarca do Ministério da Cultura na maior parte do material gráfico, e a duplicidade do objeto com outros projetos incentivados pela Lei Rouanet.
3. Em seu recurso administrativo o proponente alega que tais impropriedades poderiam ser classificadas como erro formal ensejando somente ressalvas à Prestação de Contas Final, no entanto, a documentação enviada não foi suficiente para esclarecer a situação de desvio de finalidade, e ainda reforçou a duplicidade anteriormente relatada, uma vez que foram entregues documentos relacionados a outros projetos culturais de diferentes patrocinadores não fazendo relação com o que foi proposto pelo Pronac 06-2881 - Artes Cênicas no Rio Grande do Sul a reprovação do projeto cultural.

9. Nesse contexto, foi elaborado o Despacho nº 47/2017-G1/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 759/759v), no qual foram examinadas todas as razões recursais do proponente, sendo sugerida a manutenção da decisão de reprovação integral da prestação de contas.

10. Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União em 26 de dezembro de 2017, para análise e manifestação jurídica.

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

II. FUNDAMENTAÇÃO.

12. 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.

13. 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, a Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, a Instrução Normativa MinC nº 5, de 26 de dezembro 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.

14. 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, gere 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, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\).](#)

15. 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).

16. 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 do 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.

17. **No caso dos autos, um dos principais motivos para a reprovação da prestação de contas foi o fato do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados, por haver cobrança de ingressos com preços acima dos valores pactuados com a Administração Pública.** Faz-se mister salientar que esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à impossibilidade de alteração unilateral 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.

[...]

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 parcos 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.

18. Dessa feita, constata-se que, de fato, o proponente alterou unilateralmente o preço dos ingressos aprovado por esta Pasta Ministerial, situação fático-jurídica que viola as disposições normativas contidas nas supramencionadas normas do PRONAC, posto que se inviabilizou a fruição e a democratização do acesso do bem cultural ao público.

19. Ademais, foi constatado que não houve a comprovação da realização de todos os itens do plano de divulgação, nem mesmo a inserção da logomarca do Ministério da Cultura na maior parte do material gráfico confeccionado pelo proponente. As alegações do proponente quanto às mencionadas irregularidades não são consistentes e não foram acompanhadas de provas no sentido de que distribuiu a grande maioria dos materiais de divulgação ao longo da execução do projeto

20. **Também há fortes indícios de que tenha ocorrido desvio de finalidade no projeto em análise, na medida em que se apurou uma duplicidade do objeto deste projeto cultural com outros projetos incentivados pela Lei nº 8.313, de 1991. Como bem apontado na análise técnica, foram entregues documentos relacionados a outros projetos culturais de diferentes patrocinadores, não havendo relação com o que foi proposto no PRONAC em análise.**

21. 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.

22. **Cumpramos sugerir que seja feita uma análise minudente por parte da área técnica se existem provas no sentido de que o proponente omitiu-se dolosamente de executar o projeto, deixando, deliberadamente, de cumprir o projeto aprovado e as medidas de democratização de acesso ao evento. Importante atentar-se para o fato de que se for provado dolo ou má-fé, é passível, em tese, o enquadramento da conduta no crime de que trata o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.313, de 1991. Referida análise precisa ser enfrentada pela SEFIC/MinC, haja vista que o dolo ou a má-fé precisam ser comprovados, não sendo possível somente uma inferência com base em conjecturas e suposições.**

23. 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 eventual aplicação de penalidade de inabilitação ou de qualquer outra penalidade administrativa estará fulminada pela prescrição, conforme preceitua o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, uma vez que a prestação de contas foi apresentada em abril de 2008.

Art. 57. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contados da apresentação dos documentos previstos no art. 49, 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.

24. 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.

25. Em linha de desfecho, ressalto não ser possível o enquadramento das graves irregularidades descritas 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. Nos termos do art. 6º, inciso III da mencionada Portaria, esta CONJUR/MinC concorda com

ratificação em reprovar a prestação de contas apresentada pelo proponente.

26. Transcrevo os citados artigos para afastar qualquer dúvida.

Portaria MinC nº 86, de 2014.

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 caracterizem 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.

(...)

Art. 6º - A prestação de contas do projeto cultural será considerada:

(...)

III - reprovada, nas hipóteses de:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) desvio da finalidade originalmente aprovada;
- c) não atingimento dos objetivos aprovados; ou
- d) infração de norma legal ou regulamentar na execução financeira do projeto que resulte em dano ao erário.

III. CONCLUSÃO.

27. 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.

28. É digno de nota que 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, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

29. 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. 55 da mencionada Instrução Normativa MinC nº 05, 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.

30. À consideração do Senhor Consultor Jurídico Substituto desta CONJUR/MinC.

Brasília, 29 de dezembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 29/12/2017, às 11:39, 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 **0470388** e o código CRC **C46EF6D2**.