



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

**PARECER nº 16/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**PROCESSO nº 01400.000771/2003-16**

**INTERESSADO:** Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura

**ASSUNTO:** 27.3. Recurso hierárquico em prestação de contas de projeto cultural.

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac. Projeto cultural. Incentivos fiscais. II - Prestação de contas. Reprovação. Recurso hierárquico. III - Descumprimetno integral do objeto. IV - Parecer desfavorável. Indeferimento do recurso.

Sr<sup>a</sup>. Consultora Jurídica,

1. Trata-se de recurso interposto contra decisão de reprovação do Projeto "*Olhares Urbanos*" (PRONAC nº 03-0509) consubstanciada no despacho de fls. 215-v dos autos, do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, com lastro no Parecer Técnico nº 4/2016/Sefic/Passivo/42 (fls. 201-203) e no Laudo Final nº 298/2017/G4/Passivo/Sefic/MinC (fls. 215), que indicaram a reprovação integral do projeto, **por inexecução do objeto**, com devolução **total** dos recursos captados, devidamente atualizados.
2. O ato de reprovação foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 203, de **23 de outubro de 2017**, Seção 1, página 117, na forma e nos termos da Portaria SEFIC nº 641, de 20 de outubro de 2017 (fls. 221-223), tendo havido igualmente intimação na forma dos Comunicados nº 325/2017, nº 359/2017, nº 326/2017 e nº 358/2017/G4/Passivo/Sefic/MinC (fls. 217-220), na forma prevista na IN nº 1/2017/MinC, dos quais os interessados (pessoa jurídica responsável e pessoas físicas dirigentes) tiveram ciência em 30/10/2017, cf. fls. 132.
3. A proponente responsável (Tear Produções Artísticas Ltda, CNPJ 05.055.552/0001-10) **não apresentou recurso administrativo**. Porém, um dos dirigentes (Alessandro Hinrichsen) intimados da decisão apresentou esclarecimentos datados de 05/09/2017 (anteriores à reprovação) e, em seguida à reprovação, recurso datado de 10/11/2017, **embora sem registro da data do recebimento no MinC** (fls. 225-261). Em síntese, sustenta que **(i)** não integra o quadro societário da empresa proponente desde 2004, **(ii)** que a empresa teria indicado seu outro sócio como responsável pelo projeto, **(iii)** que houve um transcurso de mais de 14 anos entre o encerramento do projeto e a reprovação de sua prestação de contas, **(iv)** que a proponente não tem obrigação alguma de guarda de documentos do projeto por mais de cinco anos, especialmente por prazo tão longo; **(v)** que auditoria independente contratada pela

proponente quando da apresentação da prestação de contas, em 1004, indicou que o projeto foi totalmente realizado dentro das normas vigentes; **(vi)** que qualquer pretensão de reprovação do projeto, aplicação de penalidades e ressarcimento do dano estariam prescritas, citando recente jurisprudência do STF que reconhece a prescrição quinquenal para danos decorrentes de ilícitos civis; **(vii)** que a pessoa jurídica Tear Produções Artísticas Ltda, verdadeira responsável pelo projeto, não teria sido regularmente citada em nenhum momento da fase de prestação de contas do projeto, o que resultaria em cerceamento de defesa e nulidade processual; **(viii)** que a prestação de contas foi apresentada segundo as normas vigentes, e que "provavelmente" houve extravio de documentos; **(ix)** que o objeto do projeto foi de fato executado, conforme alegadamente provado nas fotos de **fls. 248-249**, supostamente tiradas da capa de um dos exemplares do livro, pertencente ao acervo do fotógrafo autor da obra.

4. Analisado pela unidade técnica responsável por meio da Nota Técnica nº 11/2017/G4/PAssivo/Sefic (doc. SEI/MinC [463894](#), Sapiens Seq. 1, doc. Outros1), esta opinou pela ratificação da reprovação, entendendo não haver fatos ou documentação nova que pudesse reverter o julgamento. Tal entendimento foi corroborado em despacho do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura no mesmo documento, negando reconsideração e encaminhando os autos a esta Consultoria Jurídica para apreciação e posterior julgamento do recurso pelo Minsitro de Estado da Cultura, autoridade hierarquicamente superior.

5. A título de esclarecimento, é importante registrar que o processo teve início de tramitação eletrônica no SEI/MinC em 18/05/2016, porém apenas um documento eletrônico foi produzido á época e em seguida, documentos protocolados pelos interessados foram simplesmente anexados ao processo em meio físico, que passou a ter novamente processamento convencional em papel (inclusive com cópias dos documentos eletrônicos gerados e geração indevida de processo eletrônico anexo para dar continuidade ao anterior). Somente agora, antes do último encaminhamento à Conjur/MinC, o processo voltou a ter tramitação eletrônica, tanto no sistema SEI/MinC como no sistema Sapiens/AGU. Por isso, a maioria das referências constantes deste parecer indicam as páginas do processo físico, ainda que ele já esteja digitalizado nos sistemas pertinentes e parte dos documtnos tenha sido gerada eletronicamente e apenas anexada por cópia ao processo físico.

6. É o relatório. Passo à análise.

7. O recorrente limitou-se a apresentar cópia reprográfica de má qualidade retratando a suposta capa do livro editado, o que obviamente foi considerado insuficiente para comprovar sua execução física e financeira. Por mais que se alegue que o transcurso de longos anos desde a realização do projeto, não é admissível que a empresa proponente não tenha **em momento algum** apresentado comprovação cabal da realização da obra. O que se vê dos autos é que a prestação de contas prova apenas que diversos pagamentos foram realizados a fornecedores (a maioria em atividades-meio do projeto), mas em nenhum momento se comprova a execução do próprio objeto, isto é, a edição do livro! Diante de tal cenário, é evidente que a única conclusão possível pela área técnica seria a reprovação integral do projeto por inexecução de objeto, pouco importando os comprovantes de despesas relacionadas a pagamento de fornecedores ou prestadores de serviços, ou mesmo os laudos de auditorias particulares realizadas sobre tais demonstrações financeiras, ainda que pagas com recursos do próprio projeto. Afinal, tal prestação de contas financeira não demonstra o nexo de causalidade com o objeto do projeto.

8. Com relação às demais alegações do recurso, cabem as seguintes ponderações:

- i. O fato de o recorrente não integrar mais o quadro societário da empresa proponente não afasta a responsabilidade da empresa perante o ministério, nem afeta o julgamento da prestação de contas, embora possa afastar sua responsabilização direta no momento da instauração da TCE (tomada de contas especial), uma vez que não houve responsabilização direta do ex-dirigente pela área técnica por atos específicos que tenham levado à inexecução do objeto.
- ii. Embora tenha sido efetivamente identificado nos autos e no sistema Salic (fls. 213v) que apenas o sócio Marcelo Trindade Quintella tenha sido identificado como preposto/dirigente da empresa responsável pelo projeto em questão,

tal circunstância não afasta a responsabilidade direta da proponente enquanto pessoa jurídica, tampouco afeta o julgamento da prestação de contas, podendo apenas afastar a responsabilidade do ex-sócio recorrente no momento da instauração da TCE.

- iii. O longo tempo transcorrido entre a entrega da prestação de contas e seu julgamento não impede que a prestação de contas seja reprovada, especialmente tendo em vista que a proponente em nenhum momento se desincumbiu do ônus de apresentar uma prestação de contas adequada do cumprimento do objeto, limitando-se a apresentar comprovação financeira da execução de despesas junto a supostos prestadores de serviços do projeto, mas sem apresentar o produto cultural devido. A propósito, convém ressaltar que o prazo de seis meses para julgamento das contas, arguido pelo recorrente e previsto no art. 20, § 1º, da Lei nº 8.313/1991, consiste em prazo não peremptório para aplicação de penalidades ou mesmo para ressarcimento de danos, servindo apenas como marco temporal para o início do prazo prescricional de que trata a Lei nº 9.873/1999.
- iv. De fato, a proponente não tem obrigação legal alguma de guarda de documentos para além do prazo previsto em regulamento. No entanto, tem obrigação constitucional (CF, art. 70, parágrafo único) e legal (Lei nº 8.313/1991, art. 29, c/c Decreto nº 5.761/2006, art. 10, § 1º) de prestar contas da boa utilização dos recursos públicos colocados a sua disposição. E, enquanto a prestação de contas não seja definitivamente julgada pelo poder público, está sujeito a ser questionado e instado a apresentar comprovações desta regular utilização dos recursos públicos. Dizer que o particular não tem obrigação de guardar documentos significa apenas que está livre do ônus da prova em relação a fatos já preclusos. No entanto, não equivale a dizer que, por causa de sua incúria na comprovação dos fatos em momento oportuno, não possa sofrer sanções decorrentes de tal incúria. Logo, desde que haja prova produzida pela Administração, ou desde que tenha havido negligência do particular em produzir prova no momento oportuno em que estava obrigado a tanto, a ausência de documentos pode sim ser interpretada em desfavor do particular, acarretando os consectários legais, seja quanto o ressarcimento ao erário ou quanto à aplicação de sanções.
- v. Com relação à alegação de prescrição, já está sedimentado nesta Consultoria Jurídica o entendimento de que o prazo prescricional de 5 anos se aplica apenas à aplicação da penalidade de inabilitação, por força das disposições da Lei nº 9.873/1999, não havendo prescrição para a obrigação de reparação dos danos ao erário, tendo em vista a imprescritibilidade constitucional de tais ações de ressarcimento. Por mais que o recorrente defenda a prescrição também do ressarcimento ao erário em face da recente jurisprudência do STF no Recurso Extraordinário nº 669.069/MG, não a entendo aplicável ao caso em exame, tratando-se de jurisprudência que exige uma adequada contextualização para que se possa corretamente delimitar a extensão do que se entende por "*ilícitos civis*" passíveis de prescrição, que não estariam alcançados pela regra da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. A tese do recorrente – de que somente seriam imprescritíveis os danos à Fazenda Pública decorrentes de ma-fé ou improbidade administrativa – deve ser interpretada à luz do inteiro teor do [acórdão](#) proferido pela suprema corte no referido recurso extraordinário, complementado posteriormente em sede de [embargos de declaração](#). Em apertada síntese, a decisão ora invocada foi proferida em um caso concreto de dano decorrente acidente de trânsito, que, embora de reconhecida repercussão geral, não guarda relação com o caso ora em exame, uma vez que (i) refere-se a uma hipótese de responsabilidade civil extracontratual prevista em norma de direito privado; e (ii) tal decisão assenta que a locução constitucional "*ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*" impõe o reconhecimento da imprescritibilidade dos danos decorrentes de ilícitos que, além do ressarcimento (reparação civil), também impliquem sanções de outras naturezas<sup>[1]</sup>, estas sim prescritíveis – **o que certamente não ocorre em todos os ilícitos civis** (como acidentes de trânsito, por exemplo), **mas tampouco se restringem a casos de improbidade administrativa**. Com efeito, outro não foi o entendimento expresso no acórdão posteriormente proferido em sede de

embargos de declaração, em cujo voto condutor restou esclarecido que a orientação firmada encontra-se "*restrita e adstrita ao caso concreto*" – acidente de trânsito<sup>[2]</sup>. Portanto, ainda que se possa discutir a possibilidade de invocar tal jurisprudência para afastar a imprescritibilidade de ilícitos civis semelhantes ao tratado no acórdão, é certo que os casos de **reprovações de contas de projetos culturais** diferem sobremaneira de ilícitos civis simples, visto que importam em violações de regras de direito público e também repercutem em sanções de responsabilização administrativa (multas, inabilitação e seus consectários), podendo até mesmo resvalar em ações penais e de improbidade, conforme o caso. Enfim, parece-me defensável apenas reconhecer a prescrição para a aplicação da sanção de inabilitação à proponente, tendo em vista o transcurso de mais de cinco anos entre a apresentação da prestação de contas e quaisquer medidas ulteriores para sua análise e julgamento; mas jamais para afastar o dever de ressarcir o dano, visto que tal dever é imprescritível.

- vi. O fato de a pessoa jurídica proponente não ter respondido aos ofícios de diligências e aos comunicados de reprovação da prestação de contas não acarreta qualquer nulidade processual, visto que a legislação aplicável exige a publicação oficial do ato de reprovação, o que supre a ausência de ciência direta no processo. Ademais, os regulamentos em vigor estabelecem que os comunicados no sistema Salic substituem as intimações convencionais por meio de ofício. E, ainda que previsão expressa neste sentido não constasse da Portaria nº 46/1998/MinC (aplicável à época do projeto), há previsão expressa nos §§ 3º e 4º do art. 26 da Lei nº 9.784/1999 que corrobora com o procedimento adotado, admitindo a intimação por meio de publicação oficial. De qualquer forma, é importante registrar que a pessoa física responsável pela pessoa jurídica proponente perante o Ministério da Cultura deu-se por ciente no processo ao longo das diligências empreendidas na fase de prestação de contas, silenciando apenas quando foi aberto o prazo para recurso, o que afasta qualquer possível arguição de nulidade por cerceamento de defesa.
- vii. Alegar que a prestação de contas seguiu as normas vigentes à época não significa que apresentar estritamente a documentação prevista expressamente nas normas vigentes exime o proponente de comprovar o cumprimento do objeto do projeto por outros meios que se façam necessários conforme a natureza deste objeto. Neste sentido, o documento solicitado pela área técnica para comprovação de objeto (exemplar do livro publicado), ainda que não previsto em portaria como documento obrigatório da prestação de contas, foi determinante para a reprovação do projeto diante da ausência de quaisquer outros documentos hábeis à comprovação de execução do objeto. Por óbvio, verifica-se dos laudos técnicos que a reprovação não decorreu da ausência pura e simples deste ou daquele documento, como se fossem requisitos obrigatórios para a prestação de contas, mas porque a proponente simplesmente não comprovou a execução das metas do projeto de **qualquer** forma minimamente aceitável. O elemento apontado como negligenciado simplesmente fragiliza a força probante dos poucos documentos apresentados, uma vez que não comprovam nexo de causalidade entre os comprovantes de execução financeira das despesas e as metas físicas a serem atingidas. Cabia à proponente desincumbir-se do ônus da prova – corolário de seu dever de prestar contas – e à área técnica analisar motivadamente o conjunto probatório apresentado, apontando eventuais falhas no cumprimento deste ônus. O resultado deste *iter* processual, diante da absoluta incúria da proponente mesmo após longos anos de diligências, foi a reprovação por total falta de comprovação da edição do livro objeto do projeto.

9. Não havendo elementos suficientes para reverter a decisão, impõe-se o indeferimento total do recurso, nos termos das razões já reiteradas pela área técnica na Nota Técnica nº 11/2017/G4/PAssivo/Sefic e respectivo despacho de aprovação (doc. SEI/MinC [463894](#), Sapiens Seq. 1, doc. Outros1), que, sem reconsiderar a decisão recorrida, encaminhou os autos a esta Consultoria

Jurídica para eventuais considerações de ordem jurídica e posterior encaminhamento à autoridade competente para julgar recurso. Por oportuno, ressaltamos apenas que as medidas ulteriores para o ressarcimento do dano, como instauração de TCE ou inscrição do débito em dívida ativa, devem necessariamente voltar-se contra **a pessoa jurídica proponente**, podendo abranger pessoas físicas nominalmente identificadas como prepostas ou responsáveis pela pessoa jurídica perante o ministério, mas somente se estendendo a outras pessoas físicas na medida em que se comprove sua responsabilidade direta pelos ilícitos que tenham levado à reprovação das contas, o que, segundo consta dos autos, **não inclui a pessoa do ex-sócio recorrente**.

10. Isto posto, não tendo sido identificados quaisquer óbices jurídicos processuais ou materiais ao prosseguimento do feito, resta apenas encaminhar os presentes autos ao Ministro de Estado da Cultura, para decisão, com recomendação de indeferimento por ausência de razões de fato ou de direito que possam reverter o julgamento. Por conseguinte, **caso não haja o recolhimento espontâneo do débito na forma e prazo do art. 55, § 3º, da IN nº 5/2017/MinC, ressaltamos a necessidade de aplicação dos índices de correção e juros do art. 56 da IN nº 5/2017/MinC, aplicados sobre o valor consolidado na data da decisão do recurso, bem como a possibilidade de encaminhamento direto para inscrição em Dívida Ativa sem necessidade de instauração de TCE** em virtude da identificação imediata dos responsáveis e da certeza e liquidez do valor do débito (decorrente de reprovação integral das contas e mera atualização monetária segundo as regras vigentes), sem prejuízo das demais medidas previstas nos incisos I e III do parágrafo único do art. 56 da referida IN.

À consideração superior.

Brasília, 17 de janeiro de 2018.

*(assinado eletronicamente)*

**OSIRIS VARGAS PELLANDA**

Advogado da União

Matrícula Siape 1341151

---

Processo eletrônico disponível em [sapiens.agu.gov.br](https://sapiens.agu.gov.br) - NUP **01400000771200316**, chave de acesso **9fb593d4**.

Notas

1. <sup>^</sup> Neste sentido, transcrevo parte do voto condutor do ministro relator do acórdão: "O que prescreve ou não prescreve são as ações ou as pretensões. De modo que podemos ter pretensões que prescrevem e pretensões que não prescrevem decorrentes do mesmo fato. Podemos ter prescrições quanto a sanções civis e não termos prescrições quanto às sanções penais, e vice-versa. Aqui, temos um caso típico de regime de prescrição diferentes para sanções diferentes, decorrentes do mesmo ilícito. Se o ilícito é de improbidade e ele comporta uma série de sanções, a lei pode estabelecer prazo prescricional diferente para sanções diferentes, assim como pode dizer que uma sanção é imprescritível. No meu entender, é isso que se comporta aqui no

*art. 37, § 5º. Quer dizer, quando se fala num ato de improbidade administrativa ou num ato criminoso, do qual decorreu um dano patrimonial, independentemente de ser punível por outro modo, penal ou civilmente, essa pretensão é imprescritível. Então, o que se deve caracterizar como prescrição, ou não, não são duas etapas da ação, são etapas diferentes, são pretensões diferentes."*

2. <sup>^</sup> Assim assevera o relator: "Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio."

---

Documento assinado eletronicamente por OSIRIS VARGAS PELLANDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 102466945 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OSIRIS VARGAS PELLANDA. Data e Hora: 18-01-2018 10:27. Número de Série: 101332. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

---