



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00136/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01545.000221/2008-59

INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA DO MINISTÉRIO DA CULTURA - SEFIC/MinC.

ASSUNTOS: RECURSOS ADMINISTRATIVOS EM FACE DE DECISÃO QUE REPROVOU A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PROJETO CULTURAL INCENTIVADO PELA LEI ROUANET.

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - 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. Portaria MinC nº 86, de 2014. Instrução Normativa MinC nº 05, de 26 de dezembro de 2017. IV - Indícios de fraude. Inexecução do projeto cultural. V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para conhecer e negar provimento ao recurso.

Exmo. Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 08-1715, denominado Música Instrumental pelo Brasil, com prestação de contas já encerrada e reprovada, 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 CIFAT/CGEPC/DIC/SEFIC/MinC nº 089 (fls. 650/650v).

2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 653, de 29 de setembro de 2014 (fl. 656), publicada no Diário Oficial da União nº 188, de 30 de setembro de 2014 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 210, 211 e 212/SEFIC/MinC.

3. O escopo primordial do projeto era a realização 06 (seis) shows itinerantes da Orquestra Arte Viva, de forma gratuita, por diversas cidades do Brasil.

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. **Segundo os técnicos da Secretaria, a documentação enviada pelo proponente não foi suficiente para comprovação do objeto. Transcrevo abaixo a parte mais relevante da última manifestação técnica acerca da prestação de contas.**

O projeto em tela tinha como objeto a realização 06 (seis) shows itinerantes da Orquestra Arte Viva, de forma gratuita, por diversas cidades do Brasil. De acordo com o Relatório de Execução nº 777/2014 – COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC, o projeto foi reprovado em relação ao cumprimento do objeto, pois a documentação enviada pelo proponente não foi suficiente para comprovação do objeto. Ressalte-se, por oportuno, que o proponente foi diligenciado por meio de Ofício nº 3504/2012 – CGAA/DIC/SEFIC-MINC de 26/06/2012, Ofício nº 4119/2012 – CGAA/DIC/SEFIC- MINC de 22/08/2012, Ofício nº 3812/2013 – COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC- MinC e Ofício nº 4611/2013 – COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC- MinC. Porém, o material enviado pelo proponente não comprovou a efetiva realização dos shows. Na busca de comprovação foram enviados e-mails às casas de shows HSBC Brasil e Casa de Eventos Vila São Vitor solicitando informações conforme relatado pelo proponente em seu relatório final, porém ambas não

confirmaram a realização dos shows em referência nas datas declaradas pelo proponente. Com base no referido relatório, foi elaborado o Laudo Final sobre a Prestação de Contas – CIFAT/CGPEC/DIC/SEFIC/MINC nº 089 (fls. 650) que acompanhou a sugestão de REPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS e a INADIMPLÊNCIA DO PROPONENTE E RESPONSÁVEIS. Publicação da Portaria n.º 501, de 06/08/2014, no DOU n.º 150, de 07/08/2014, Seção 1, pág.04 (fl. 648). Comunicado nº 210/SEFIC/MinC enviado ao proponente, com o valor devidamente corrigido para pagamento ou interposição de recurso (fls. 651/658). Recurso interposto pelo proponente às fls (659-666).

5. O projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 1.970.302,66, atualizado na época da reprovação das contas, a ser devolvido ao Erário (fl. 652/653).

6. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas, acostando aos autos suas justificativas e documentos. De relevante, argumentou o seguinte: a) que houve o cumprimento integral do projeto cultural em análise; b) que os documentos (fotografias, notas fiscais das empresas de produção, orquestra, maestro e locadoras de espaços, bem como as declarações das casas de espetáculo) lançam por terra as infundadas alegações da SEFIC/MinC; c) que o Ministério, ao pretender a devolução da quantia incentivada, incorrerá em **bis in idem**. Por fim, requereu a imediata retirada do sistema da condição de “inabilitada/inadimplente”.

7. 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:

b. Análise do Recurso:

De acordo com o documento de fl. 685, “O proponente enviou pedido de reconsideração com base na afirmação de que os objetivos foram cumpridos e com declarações de algumas casas de concerto, porém o proponente é incapaz de apresentar clipping de imprensa e/ou material de divulgação. Além disso, há informações desconstruídas em relação a datas e a própria realização dos concertos. Este Ministério obteve declarações via email das casas de concertos que desconheciam a realização do projeto.”

Dessa forma, não foi possível reverter a impugnação. Sugere-se, assim, a manutenção da reprovação do projeto, nos termos da Portaria MinC n.º 86/2014, art. 6º, III.

8. **Nesse contexto, é imperioso ressaltar que o Despacho nº 03/2018 da SEFIC/PASSIVO/G2 (fls. 686/687) e o Memorando SEI nº 13/2018/G2 - Passivo/DEMEF/SEFIC, examinaram, em detalhes, todas as razões recursais do proponente, sendo sugerida a manutenção da decisão de reprovação integral da prestação de contas.**

9. Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União - AGU, para análise e manifestação jurídica.

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

II. FUNDAMENTAÇÃO.

11. De início, é 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.

12. Os principais 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), 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.

13. Consigno, por relevante, 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).

14. 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).

15. 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.

16. **Tecido o contexto normativo que envolve a matéria, registro que 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 ter havido, segundo a análise técnica, inexecução do objeto pactuado com a Administração Pública.**

17. Faz-se mister salientar que esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à necessidade de cumprir integralmente o projeto homologado pelo MinC. 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 deixou de executar o objeto do projeto cultural aprovado por esta Pasta Ministerial, situação fático-jurídica que viola as disposições normativas contidas nas supramencionadas normas do PRONAC, posto que comprometeu, certamente, a fruição do acesso do bem cultural ao público.

19. As alegações do proponente quanto às mencionadas irregularidades não são factíveis e não foram acompanhadas de provas no sentido de que executou o projeto cultural dentro dos padrões aprovados por esta Pasta Ministerial.

20. 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.

21. **Destaque-se que há fortes indícios da utilização indevida do mecanismo de incentivo fiscal, sendo possível que o proponente, deliberadamente, tenha deixado de executar o projeto cultural. Sugere-se, portanto, após decisão ministerial quanto aos recursos em análise, uma apuração administrativa minudente dos fatos levantados pelas manifestações técnicas e jurídica, e caso se entenda que houve fraude ou desvio de finalidade, recomenda-se o encaminhamento de cópia dos autos à Polícia Federal, se mencionada medida já não foi adotada pela SEFIC/MinC no contexto da Operação Boca Livre.**

22. Importante atentar-se para o fato de que se for provado dolo ou má-fé, é passível, em tese, o enquadramento da conduta do proponente no crime de que trata o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.313, de 1991.

23. **Em linha de arremate, é imperioso salientar que o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura.**

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. Sr. 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, 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.

À consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais desta CONJUR/MinC.

Brasília, 13 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01545000221200859 e da chave de acesso 7f7fd643

Documento assinado eletronicamente por IVAN SANTOS NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 116064173 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 13-03-2018 11:55. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
