



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. 00139/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.000066/2006-53

INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA - SEFIC/MINC

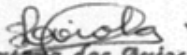
ASSUNTOS: PROJETO BÁSICO

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto cultural atualizados monetariamente. II - Recurso administrativo. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. Análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto. Análise dos aspectos financeiros. 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 - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. V - Sugestão para conhecer do recurso e dar provimento parcial, mantendo a reprovação das contas, com redução do valor a ser ressarcido ao Erário.

Exmo. Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 06-2806, denominado Tropeiros - Livros, 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 nº 048/2015/C9/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC.
2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 264, de 09 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União nº 88, de 10 de maio de 2016 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 114, 116 e 117/2015/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC.
3. O escopo primordial do projeto era a edição de um livro, intitulado Tropeiros – Livro, com imagens captadas pelo fotógrafo Vito D'Alessio e complementadas com fotos antigas, aliadas ao trabalho elaborado pelo pesquisador Leopoldo Silva Júnior, além de materiais pertencentes a acervos particulares.
4. O parecer técnico quanto ao cumprimento do objeto aprovou com ressalva a prestação de contas, por entender que o objeto e objetivos do projeto cultural foram alcançados, embora tenha faltado a comprovação plena da divulgação e distribuição do livro.
5. Já o parecer relativo à análise financeira, reprovou as contas apresentadas, em virtude de inadequação e de falta de comprovação de inúmeras despesas detalhadas às fls. 351/353.
6. Transcrevo abaixo parte das análises técnicas contidas no processo (fls. 303/303v e 351/353):

<p>6. CONSIDERAÇÕES</p> <p>O projeto foi aprovado em 2007, conforme portaria (fl. 53) e sofreu sucessivas prorrogações de prazo até 2011 (portarias de fls. 70, 101, 162, 204). Teve orçamento aprovado com itens reduzidos (fl. 44) para a edição de 3.000 exemplares de uma obra com capa luxuosa e distribuição gratuita das mesmas. A execução do objeto restou evidenciada com o exemplar em anexo do livro "Tropeiros - Na América", com contribuições do fotógrafo Vito D'Alessio e do pesquisador Leopoldo Silva Jr. Todavia, o proponente foi diligenciado (ofício nº 269, fl.299) em razão da divulgação do projeto e distribuição dos exemplares não terem sido demonstradas. O proponente informou ter providenciado uma remessa para a Fundação Biblioteca Nacional (fl. 238), e as demais ocorreriam após a prestação de contas, mas não enviou a devida comprovação. A correspondência encaminhada retornou (fl. 301), em virtude da mudança de endereço do mesmo. As informações dispostas no sistema salic são de inteira responsabilidade do proponente, e a não atualização das mesmas (fl. 304) inviabiliza a comunicação deste ministério com o responsável pela execução do projeto, não restando outra alternativa a não ser sugerir a glosa dos itens não comprovados (conforme relatório de fl. 226), relacionados à divulgação (assessoria de imprensa - press kit e mailing list), impressão e distribuição dos livros. Da análise verifica-se cumprimento do objeto, no entanto não foi possível ser conclusiva quanto à divulgação e distribuição dos livros.</p>
<p>7. CONCLUSÃO</p> <p>Diante do exposto, conclui-se que o objeto foi alcançado. O proponente realizou a edição de luxo do livro "Tropeiros - Na América". Porém não demonstrou a execução do plano de distribuição e divulgação supostamente realizados. Recomenda-se a aprovação do projeto com ressalva. Ressalta-se que a análise técnica se ateve a pesquisa no sistema SALIC e documentação enviada com informações de inteira responsabilidade do proponente, visto a não ocorrência de fiscalização <i>in loco</i> apurativa ou preventiva para o referido projeto. Sugere-se a remessa dos autos à área responsável para análise financeira.</p> <p style="text-align: right;">Brasília, 03 dezembro de 2014</p> <p style="text-align: center;">  Sandra Santana dos Anjos Loliola Técnico de Suporte NS SIAPE: 2062053 </p>

À vista do que observamos, na ausência de fatos novos que justifiquem as falhas, disfunções e irregularidades detectadas, entendemos que o projeto não foi executado conforme o programado no Orçamento físico-financeiro aprovado. Dessa maneira, em face do não cumprimento do objeto e/ou aplicação incorreta dos recursos públicos, qualificamos a gestão empreendida como IRREGULAR, razão pela qual propomos sua desaprovação pela autoridade competente, e conseqüente registro no Salic, expedindo-se o Comunicado, por meio do qual o proponente será informado da manifestação formal acerca da prestação de contas, e o Laudo Final sobre a Prestação de Contas determinando o saneamento e regularização dos fatos apontados.

Registra-se que as análises sobre os aspectos financeiros e técnicos ativeram-se aos elementos constantes nos autos, não se fazendo valer de vistoria *In Loco* e que a veracidade das informações são de inteira responsabilidade do proponente.

7. Nesse contexto, o projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 217.091,11, atualizado na época da reprovação das contas, a ser devolvido ao Erário (fl. 361).

8. O proponente apresentou recurso administrativo pleiteando a reforma da decisão que reprovou suas contas, acostando aos autos novas justificativas e documentos. De relevante, argumentou que cumpriu o plano de distribuição e enviou para a SEFIC/MinC a comprovação do encaminhamento de exemplares da obra para as 26 bibliotecas indicadas pelo Ministério. Ademais, acostou aos autos vários comprovantes e notas fiscais.

9. Segundo a área técnica deste Ministério, as justificativas e documentações apresentadas foram suficientes para a reversão parcial da decisão do Secretário da SEFIC/MinC, razão pela qual foi sugerida a reprovação da prestação de contas, com redução do valor a ser ressarcido ao Erário, sendo mantida a glosa relativa a alguns gastos realizados de forma inadequada. *Verbis*:

Em face aos novos elementos apresentados, esta gerência ACATA a documentação encaminhada em fase revisional e sugere a redução dos valores a serem ressarcidos ao FNC em **R\$138.980,00 (cento e trinta e oito mil, novecentos e oitenta reais)** tendo em vista o exposto na presente análise.

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE: *Embora o presente laudo sugira a Redução da Reprovação em R\$138.480,00, nota-se que o valor da glosa não corresponde ao resultado da redução do valor acima sobre a primeira reprovação (R\$142.980,00). Tal fato deve-se à reprovação parcial do item 3.3 – que não havia sido contabilizado na Reprovação do Relatório da Análise Financeira por já estar contemplado na reprovação do item 3.2. (Despesas de Impressão). Uma vez apresentada a documentação e comprovadas as despesas de impressão, foi determinada a redução do valor integral deste item, ao passo que o item 3.3 restou sem a devida comprovação, levando à glosa de R\$4.752,00 conforme irregularidade supracitada.*

Assim, uma vez que a documentação apresentada pelo proponente foi suficiente a reduzir o montante a ser ressarcido, sugiro o envio deste Laudo à **CONJUR** para pronunciamento e posterior encaminhamento ao Gabinete do Senhor Ministro com sugestão de **RATIFICAÇÃO** da decisão anteriormente proferida de **REPROVAÇÃO** da prestação de contas em apreço, com **REDUÇÃO no valor a ser ressarcido, ficando este em R\$ 4.752,00 (quatro mil, setecentos e cinquenta e dois reais)** para que, com fulcro no artigo 20 § 2º da Lei nº 8.313/1991, possa registrar de forma definitiva decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto pelo proponente.

10. **É imperioso ressaltar que o Laudo de Reconsideração nº 773/2017/G03/PASSIVO/SEFIC/MINC, examinou, em detalhes, todas as razões recursais do proponente, não havendo omissões ou obscuridades no documento.**
11. Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União, para análise e manifestação jurídica.
12. É o relatório. Passa este advogado da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

13. 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.
14. 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 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.
15. É essencial 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).

16. 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).

17. Em acréscimo, é válido 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.

18. **Tecido o contexto normativo que circunda o tema em análise, é imperioso registrar que o principal motivo para a reprovação da prestação de contas foi a falta de apresentação pelo proponente de alguns documentos fiscais exigidos pela legislação do PRONAC.**

19. Nesse cenário, o proponente descumpriu as regras financeiras contidas nos normativos de regência de citada política pública, devendo ressarcir ao Erário os valores indevidamente utilizados, haja vista que **o sistema de prestação de contas da Lei Rouanet exige tanto o cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto pactuados com a Administração Pública, quanto a observância das obrigações financeiras prevista na legislação acima citada.**

20. É digno de nota que nos termos do art. 37, § 5º da Constituição Federal, o ressarcimento em razão de dano ao Erário é imprescritível, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores utilizados em desconformidade com a legislação, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura.

21. Já 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 há mais de 05 anos.

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.

22. 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.

23. **Nesse viés, mesmo não tendo competência para avaliar os aspectos técnicos e financeiros do projeto cultural que circundam o entendimento dos servidores especializados, opina esta CONJUR/MinC que a decisão administrativa a ser adotada, a qual 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/MinC, 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. Reitere-se, por oportuno, 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 pelo Ministro de Estado desta Pasta, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

26. **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, e quanto ao mérito, seja DADO PROVIMENTO PARCIAL, mantendo-se a reprovação da prestação de contas, com redução do valor a ser ressarcido ao Erário, conforme sugestão técnica contida no Laudo de Reconsideração nº 773/2017/G03/PASSIVO/SEFIC/MINC.**

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

Brasília, 14 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) 0140000066200653 e da chave de acesso 8cbae3f8

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 116554816 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 14-03-2018 16:32. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
