



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. 00149/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.009913/2007-26**

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

**ASSUNTOS:** PEDIDO DE REVISÃO. REPROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. : PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA - PRONAC.

EMENTA: Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto atualizados monetariamente. II - 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. III - Pedido de Revisão. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. IV - Art. 65 da Lei 9.784, de 1999. V- Não foram apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar a inadequação da decisão ministerial impugnada. VI - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para não conhecer recurso.

Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

## **I. RELATÓRIO.**

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 07-8949, denominado Concertos 2008, com prestação de contas já encerrada e reprovada, por meio de decisões administrativas do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura desta Pasta e do Ministro de Estado da Cultura.

2. A decisão ministerial que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio do Despacho nº 02, de 09 de janeiro de 2017, publicado no Diário Oficial da União nº 07, de 10 de janeiro de 2017.

3. Para a reprovação das contas, argumentou a área técnica que o motivo da reprovação foi o descumprimento do plano de distribuição por parte do proponente, em virtude da cobrança de ingressos não prevista no mencionado plano, muito menos autorizada por esta Pasta Ministerial.

4. Transcrevo parte relevante da análise feita no Relatório de Recurso nº 487/2016/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC, por contribuir para a elucidação do assunto, *ipsis litteris*:

No entanto, houve a cobrança de ingressos e isso ensejou a reprovação. Em seu recurso, o proponente alega que parte dos espetáculos foi oferecida de forma gratuita, quem fez o recebimento de valores dos eventos cobrados não foi ele, o proponente, e sim a Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro - FTM/RJ, responsável pelo local onde ocorreram alguns dos espetáculos com a cobrança de ingressos e tais valores fariam parte integrante do orçamento da FTM/RJ, que comporia a LDO aprovada na Assembleia Legislativa.

(...)

Considerando o histórico do projeto, verifica-se que quando ocorreram estes eventos com cobrança de ingressos, houve também o aporte da maior parte da captação do valor previsto. Até aquele momento o projeto já havia realizado eventos gratuitos e mesmo assim deu sequência aos eventos com a cobrança de ingressos em nome deste projeto cultural, que não previa tal procedimento. Constata-se que houve um benefício indevido pelo proponente à FTM/RJ, sem autorização do MinC e sem amparo legal. O proponente utilizou a autorização concedida pelo

poder público para protagonizar eventos pagos, não previstos, cujo resultado financeiro reverteu-se para a FTM/RJ quando, na verdade, deveria reverter-se para o próprio projeto ou para o Fundo Nacional de Cultura.

5. Como se vislumbra dos autos, o projeto foi considerado irregular, de forma definitiva pelo Ministro de Estado, sendo gerado um montante de R\$ 171.918,55, atualizado em janeiro de 2017, a ser devolvido ao Erário (fl. 900).

6. O proponente apresentou novo recurso administrativo, intitulado de "Recurso contra a Decisão de Reprovação da Prestação de Contas", pleiteando a reforma da decisão ministerial que reprovou suas contas. De relevante, reiterou suas alegações de que a prestação de contas deveria ser aprovada, ainda que com ressalvas, dando-se plena quitação a ele. Alegou, ainda, que deveria estar prescrita a aplicação de inabilitação ou de inadimplência, por conta do longo lapso temporal decorrido desde a apresentação da prestação de contas (setembro de 2012).

7. Defendeu, por derradeiro, que os valores auferidos na bilheteria foram contabilizados como receita dentro da rubrica orçamentária específica da Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro, responsável por boa parte da manutenção do próprio Teatro, pagamento de fornecedores e continuidade da temporada. Dessa forma, advogou a tese de que a devolução de recursos comprovadamente destinados para fins públicos, seria uma imposição de pena descabida e configuraria num enriquecimento ilícito da Administração Pública Federal.

8. Segundo a área técnica deste Ministério, as justificativas apresentadas não são suficientes para a reversão da decisão ministerial proferida, razão pela qual foi ratificada a reprovação da prestação de contas, sendo mantidas as irregularidades apontadas anteriormente. Transcrevo abaixo os principais trechos da última manifestação técnica:

Os argumentos apresentados pelo proponente neste novo recurso são análogos aos apresentados anteriormente (fls. 864-878) e não mudam a situação irregular demonstrada na prestação de contas do projeto em questão. Ao final de suas alegações, o proponente requer, no caso de ratificação da reprovação, a possibilidade de acatamento de medidas compensatórias para sanar o débito. Encaminhamos esta solicitação à CONJUR para posterior pronunciamento.

As argumentações do proponente para justificar os eventos cobrados pela FTM/RJ no contexto deste projeto são improcedentes e não encontram amparo legal. A cobrança de ingressos não prevista no plano de distribuição, não comunicada previamente pelo proponente ao MinC e não autorizada previamente pelo MinC caracteriza uma irregularidade fartamente descrita nos normativos legais e indicamos a ratificação da reprovação do projeto no valor de R\$ 117.577,20.

Diante do exposto, propõe-se o envio dos autos com sugestão de RATIFICAÇÃO DA REPROVAÇÃO da prestação à CONJUR para pronunciamento e posterior encaminhamento ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura 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 (fls. 923-945).

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

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

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

11. 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.

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), 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.

13. 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, assumira 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 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.

16. Tecido o contexto normativo que envolve a matéria, é válido salientar que somente cabe nessa fase processual um **pedido de revisão**, nos termos do art. 65 da Lei 9.784, de 1999, *verbis*:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

17. Nesse cenário, em que pese o proponente ter manejado um “Recurso contra a Decisão de Reprovação da Prestação de Contas”, esta CONJUR, em face do princípio da fungibilidade recursal, analisará como sendo um pedido de revisão, previsto na citada Lei de Processo Administrativo Federal.

18. **Após uma análise detida dos autos, este advogado público Federal não conseguiu identificar fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da decisão ministerial. Resta claro nos autos que o proponente não apresentou mencionados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar as impropriedades da decisão administrativa impugnada.**

19. **Pelo contrário, reiterou a sua inconformidade com os mesmos argumentos já analisados pelas áreas técnica e jurídica deste Ministério. Registro, com a devida vênia, que as alegações não são factíveis e não encontram respaldo na legislação vigente, por todos os argumentos já lançados no Parecer Jurídico nº 712/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU.**

20. **Vale registrar mais uma vez que o motivo para a reprovação da prestação de contas foi o descumprimento do plano de distribuição, ocorrido por conta da cobrança de ingressos, fato que restou claramente comprovado nos autos.**

21. Nesse cenário, o proponente descumpriu as regras financeiras contidas nos normativos de regência do PRONAC, devendo ressarcir ao Erário os valores indevidamente cobrados, 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.**

22. 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 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.

23. As alegações do recorrente quanto às mencionadas irregularidades, com a devida vênia, não são factíveis e não foram acompanhadas de provas no sentido de que não incorreu em todas as irregularidades apontadas pela área técnica. Pelo contrário, há o claro reconhecimento de que houve a cobrança de ingressos, com receita, supostamente, destinada à Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro.

24. Em linha de arremate, é imperioso assinalar que **o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível**, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente cobrados, atualizados de acordo com as regras do PRONAC, haja vista que suas contas foram 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.

25. 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.

26. 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.

27. Por derradeiro, quanto ao pleito de medida compensatória, entende esta CONJUR/MinC que se encontra preclusa a possibilidade de concessão, uma vez que a Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017 condicionou a concessão de tal benesse ao período de execução do projeto ou quando da reprovação em primeira instância, junto à oportunidade recursal com efeito suspensivo, o que não se verifica no caso em tela.

### III. CONCLUSÃO.

28. 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.

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, recomendando-se que NÃO SEJA CONHECIDO, em razão de não terem sido apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar a inadequação da decisão administrativa impugnada.**

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

Brasília, 22 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) 01400009913200726 e da chave de acesso 30212efe

---

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 117035889 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 22-03-2018 12:08. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---