



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00156/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01545.000685/2007-84

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

ASSUNTOS: MECENATO. RECURSO CONTRA A DECISÃO QUE REPROVOU A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PROPONENTE.

EMENTA: Mecenato. Projeto “NÚCLEO UNIVERSITÁRIO DE ÓPERA 2007” (PRONAC 07-6843). Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Análise do Secretário da SEFIC se manifestando pela ratificação da reprovação da prestação de contas. Alegação de prescrição. Ocorrência. Encaminhamento ao Ministro de Estado da Cultura, para tomada de decisão.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo encaminhando a esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, por intermédio do Parecer de Análise de Recurso n. 751/2010/G03/PASSIVO/SEFIC/Minc, devidamente aprovado pelo Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, para que se manifeste acerca do recurso interposto pelo proponente PAULO SERGIO MARON, acostado às fls. 147/156 dos autos do PRONAC 07-6843, referente ao projeto cultural intitulado de “NÚCLEO UNIVERSITÁRIO DE ÓPERA 2007”.

2. O Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura determinou, originalmente, a reprovação de contas do projeto cultural “NÚCLEO UNIVERSITÁRIO DE ÓPERA 2007”, como se depreende da Portaria n.º 567, de 15 de setembro de 2017, publicada no Diário Oficial da União aos 18 de setembro de 2017 (fl. 145), em atenção à análise veiculada no Laudo Final sobre Prestação de Contas n. 481/2017/G03/PASSIVO/SEFIC/Minc, constante às fls. 140/141 dos autos respectivos.

3. Insurgindo-se contra esta decisão, o proponente interpôs recurso administrativo, devidamente acostado às fls. 147/157, dirigido ao Sr. Ministro de Estado da Cultura, manejando as razões que considerou suficientes à infirmar a pena aplicada em seu desfavor, alegando, em síntese, a regularidade de sua prestação de contas, bem como a ocorrência da prescrição total, da prescrição intercorrente e da necessidade de aplicação do princípio da razoabilidade.

4. Analisando a pretensão recursal deduzida pelo recorre, a SEFIC exarou o Parecer de Análise de Recurso n.º 751/2017/G03/PASSIVO/SEFIC/Minc, opinando pela ratificação da reprovação de contas do recorrente.

5. É bastante o relatório. Passo a opinar.

2. ANÁLISE

2.1 PRELIMINAR DE MÉRITO

DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL

6. Preliminarmente, o recorrente alega a ocorrência da prescrição total no caso ora posto sob apreço, alegando suposta inação por parte do Ministério da Cultura na condução e conclusão da instrução do respectivo processo.
7. Todavia, a tese não merece qualquer guarida, senão vejamos.
8. Com efeito, o recorrente alega que teria ocorrido a prescrição total, é dizer, quinquenal, do direito do Ministério da Cultura em lhe aplicar qualquer penalidade, visto que, em que pese tivesse encaminhado sua prestação de contas ainda no ano de 2009, o Ministério só teria enviado seu processo ao setor "passivo", para averiguação da insuficiência dos documentos apresentados pelo recorrente, no ano de 2015, consumando-se a prescrição quinquenal em desfavor da União.
9. Aduz ainda que o Ministério da Cultura teria deixado de observar o prazo máximo de 6 (seis) meses previsto no §1º do artigo 20 da Lei n.º 8.313/91, para a avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos, alegando que, em que pese tivesse prestado suas contas ainda no ano de 2009, o laudo final proferido em favor da reprovação de suas contas teria sido exarado apenas no ano de 2017.
10. Todavia, ao contrário do afirmado pelo recorrente, no ano de 2009 nenhuma prestação de contas restara efetivamente apresentada perante o Ministério da Cultura, não tendo sido encaminhados os comprovantes das despesas realizadas, dos ingressos gratuitos distribuídos ou tampouco do atendimento das medidas de acessibilidade e democratização do acesso do público ao produto cultural respectivo.
11. Ademais, infere-se que, aos 28 de dezembro de 2009, o proponente apresentara novo pedido de prorrogação de prazo para captação de recursos, como se depreende da fl. 93 dos autos em apreço.
12. Se ainda no ano de 2009 o recorrente pugnara expressamente por prorrogação de prazo que lhe autorizasse a captar recursos ao longo de todo o ano de 2009 e 2010, sob a alegação de que o produto cultural avençado dependeria dos fundos financeiros faltantes para ser efetivamente realizado, como poderia ter apresentado sua prestação de contas quando alegava que o projeto cultural ainda sequer havia sido aperfeiçoado?
13. Superada a questão da inocorrência da prescrição quinquenal alegada pelo recorrente, eis que nenhuma prestação de contas restara efetivamente apresentada no ano de 2009, mister refutar o argumento de que o Ministério da Cultura teria deixado de observar o prazo máximo de 6 (seis) meses previsto no §1º do artigo 20 da Lei n. 8.313/91.
14. Como afirmado pelo próprio recorrente, o laudo final exarado pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, determinando a reprovação de suas restou exarado aos 13 de setembro de 2017, como se depreende das fls. 140/141.
15. Todavia, a decisão que julgara a reprovação de suas contas só restou exarada após o exaurimento de todas as tentativas do Ministério da Cultura de obter a devida prestação de suas contas, o que só veio a ocorrer após a manifestação do proponente de 19 de junho de 2017, acostada à fl. 133, onde afirmara, categoricamente, em resposta ao Ofício n. 138/2017/SEFIC/PASSIVO/G3 (fl. 130), que não mais teria qualquer documentação referente ao projeto, e que apenas recordava que as despesas com os recursos captados teriam sido realizadas para a confecção de figurinos e cenários.
16. Apenas a partir da informação do recorrente, informando que não teria qualquer documento ou sequer recordaria as despesas realizadas, o Ministério da Cultura considerou exauridas todas as tentativas de obter a devida prestação de contas do projeto cultural aprovado, decidindo ao fim pela sua reprovação, em menos de 6 (seis) meses após a derradeira manifestação do ora recorrente.

DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

17. Aduz ainda o recorrente que teria se consumado a prescrição intercorrente no caso dos autos, visto que, entre os anos de 2011 e 2015, o Ministério da Cultura não teria praticado qualquer ato tendente à obtenção da documentação ainda tida por faltante, ao longo da instrução da prestação de suas contas.

18. Alega que a própria comunicação dirigida no ano de 2015, levada a efeito por meio do Ofício 211/2015 (fl. 122) não deveria contar para fins de interrupção do prazo prescricional, pois restara devolvida pelos Correios com a indicação de que o destinatário teria mudado de endereço (fl. 125), jamais tendo chegado ao seu conhecimento, tendo tomado ciência apenas no ano de 2017, por intermédio do Ofício 138/2017, corroborando o argumento de que teria se aperfeiçoado a prescrição intercorrente entre os momentos processuais referidos.
19. Como cediço, o §1º da Lei nº 9.874/99 estabelece que a prescrição intercorrente ocorrerá nas hipóteses em que haja paralisia, ou seja, inação administrativa por mais de 03 (três) anos consecutivos e ininterruptos.
20. Gize-se que as hipóteses de interrupção da prescrição encartadas no artigo 2º da Lei n.º 9.874/99 se mostram plenamente aplicáveis à hipótese entelada.
21. Compulsando-se os autos, verifica-se que o Ministério da Cultura encaminhou ao recorrente os Ofícios n.º 4031/2011-CGAA/DIC/SEFIC/MINC, aos 24 de maio de 2011 e n.º 5910/2011-CGAA/DIC/SEFIC/MINC, em 18 de julho de 2011 (fl. 107), instando-o a apresentar a prestação de suas contas.
22. Em resposta, encaminhada ao 1º de agosto de 2011, encartada à fl. 111, o recorrente apresentou a prestação de contas que julgou suficiente, juntando planilha de valores produzida unilateralmente, onde pretendia indicar as supostas despesas que teria efetuado, bem como fotos (sem indicação da data em que efetivamente tiradas), que comprovavam apenas a realização de espetáculo diverso daquele autorizado pelo Ministério da Cultura.
23. Não obstante a prestação de contas do recorrente não ter apresentado sequer 1 (uma) nota fiscal comprobatória de qualquer despesa realizada com os R\$ 32.000 (trinta e dois mil reais) captados, bem como nenhum comprovante da entrega dos 150 (cento e cinquenta) ingressos aos quais se comprometera a distribuir gratuitamente às pessoas elencadas no plano de distribuição, ou tampouco a adoção de medidas de acessibilidade e democratização do acesso ao público, se mostrando manifestamente inapta a comprovar a estrita observância dos termos avençados perante o Ministério da Cultura, mister reconhecer que sua efetiva apresentação ensejou o irrecusável dever, por parte da Administração Pública, de promover sua respectiva análise ou a adoção de ato que configurasse inequívoca tentativa de apuração dos fatos.
24. Todavia, o primeiro ato praticado pelo Ministério da Cultura após a manifestação do recorrente, com idoneidade suficiente à interromper a prescrição intercorrente, eis que consubstanciado em ato destinado inequivocamente à apuração dos fatos, só veio a ocorrer aos 28 de julho de 2015, por meio do Ofício n. 211/2015/SEFIC/PASSIVO/G03, encartado à fl. 121.
25. Como consequência, entre a manifestação do recorrente levada a termo ao 1º de agosto de 2011 e a primeira manifestação exarada pelo Ministério da Cultura, levada a efeito apenas aos 28 de julho de 2015, transcorreu prazo superior à 03 (três) anos, sem que se mostrasse presente qualquer causa de interrupção da prescrição.
26. Ainda que não se mostrasse possível à Administração Pública o efetivo julgamento das contas apresentadas pelo recorrente, em decorrência de sua incontestável inaptidão para tanto, forçoso reconhecer que a regra legal não se destina apenas aos casos em que a instrução se mostre integralmente aperfeiçoada, se encontrando apenas aguardando julgamento, sendo aplicável ainda às hipóteses em que o caso concreto não se mostre devidamente instruído, e por isso mesmo aguardando despacho que importe inequívoca apuração dos fatos, o que só viera a ocorrer, no caso destes autos, quando já se encontrava consumada a prescrição intercorrente.
27. Na esteira deste entendimento, forçoso opinar pelo provimento da pretensão recursal manejada pelo recorrente, no ponto em que alega a ocorrência da prescrição intercorrente, registrando que sua consumação não tem o condão de afastar sua responsabilidade pelo integral ressarcimento ao erário pelos valores captados, cujas despesas jamais restaram devidamente comprovadas, se circunscrevendo apenas à impossibilidade de aplicação de penalidade decorrente da lei do mecenato, como, v.g, a pena de inabilitação.
28. A ocorrência de prescrição obsta apenas a aplicação de sanção no âmbito do Ministério da Cultura, mas tal fato não enseja a obrigatoriedade do arquivamento do respectivo feito ou representa qualquer empecilho para o encaminhamento do processo ao Egrégio Tribunal de Contas da União, para fins de formação de procedimento de Tomada de Contas Especial, com o desiderato de buscar o integral ressarcimento ao Erário.

29. Ademais, sanção não se confunde com ressarcimento. Restando configurada a necessidade de recomposição do erário, o feito deve ter regular prosseguimento, a despeito da prescrição para aplicação de sanção administrativa respectiva, no intuito de ver formado o título executivo hábil a viabilizar o integral ressarcimento dos prejuízos causados aos cofres públicos.

3. DO MÉRITO

30. Com efeito, o projeto “NÚCLEO UNIVERSITÁRIO DE ÓPERA 2007” teve sua aprovação veiculada na 149ª reunião da CNIC, como se depreende da fl. 39 e tinha por objetivo a autorização do Ministério da Cultura para captação de recursos para a realização do projeto “NÚCLEO UNIVERSITÁRIO DE ÓPERA 2007”, cuja realização tinha por objetivo a apresentação da ópera “Patiente” de Gilbert e Sullivan, além de abrir espaço para novos cantores líricos e instrumentistas de orquestra, formar oficinas de cenografia e figurinos, bem como a gravação de 1 (um) DVD, tendo sido enquadrado no artigo 18 da Lei n. 8.313/91, para fins de dedução de impostos.

31. O plano de distribuição respectivo previa a distribuição gratuita de 150 (cento e cinquenta) ingressos, sendo 100 (cem) à patrocinadores e outros 50 (cinquenta) à comunidade em geral, composta por membros da imprensa, instituições carentes, escolas públicas, fornecedores e demais formadores de opinião, como se infere da fl. 08.

32. Gize-se que o prazo para captação de recursos restou prorrogado, a pedido do recorrente, por nada menos que 3 (três) vezes, como se infere dos pedidos de prorrogação acostados às fl. 35, 82 e 93, apresentados, respectivamente, aos 15 de janeiro de 2008, 11 de dezembro de 2008 e 28 de dezembro de 2009, solicitando prorrogação de prazo para continuação da captação de recursos ao longo de todo o ano de 2008, de 2009 e de 2010, todos devidamente deferidos pelo Ministério da Cultura.

33. Aos 23 de fevereiro de 2011 (fl. 134), o proponente, sem apresentar ao menos 1 (um) recibo qualquer referente às despesas realizadas com os R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais) captados, solicita ao Ministério da Cultura a baixa de seu projeto, sob o fundamento de que já teria sido devidamente realizado o projeto cultural avençado e prestadas as respectivas contas.

34. Ressalte-se que, em que pese o proponente faça expressa alusão ao fato de que estaria juntando comprovantes financeiros do projeto, nenhum documento comprobatório de qualquer despesa restou acostado aos presentes autos.

35. Com o exaurimento da última prorrogação de prazo deferida para captação de recursos, verificada aos 31 de dezembro de 2010, e diante da ausência de qualquer documento comprovando as despesas realizadas com o projeto, bem como o atingimento de seus objetivos culturais, de acessibilidade e democratização de acesso ao público, o Ministério da Cultura, encaminhou os Ofícios n.º 4031/2011-CGAA/DIC/SEFIC/MINC, aos 24 de maio de 2011 e n.º 5910/2011-CGAA/DIC/SEFIC/MINC, de 18 de julho de 2011 (fl. 107), instando o recorrente a apresentar a prestação de suas contas.

36. Em resposta, encaminhada ao 1º de agosto de 2011, constante à fl. 111 dos autos em apreço, o proponente apresentou planilha de valores produzida unilateralmente, onde indicara as supostas despesas que teria efetuado, bem como juntou fotos (que não indicavam a data em que foram tiradas), que comprovavam apenas e tão somente a realização de espetáculo diverso do autorizado pelo Ministério da Cultura.

37. Todavia, não enviou ao Ministério da Cultura sequer 1 (uma) nota fiscal comprobatória de qualquer despesa realizada com os R\$ 32.000 (trinta e dois mil reais) captados unicamente a partir da autorização deferida pelo Ministério da Cultura, bem como nenhum comprovante de entrega dos 150 (cento e cinquenta) ingressos aos quais se comprometera a distribuir gratuitamente às pessoas elencadas no plano de distribuição do projeto aprovado.

38. Ante a incontestável ausência de todo e qualquer documento minimamente apto a comprovar qualquer despesa levada a efeito pelo recorrente, bem como a inexistência dos recibos de entrega dos 150 (cento e cinquenta) ingressos aos quais se comprometera a distribuir gratuitamente, o Ministério da Cultura enviou o Ofício n. 211/2015/SEFIC/PASSIVO/G03, aos 28 de julho de 2015 (fl. 121), ratificando a necessidade de apresentação dos documentos indispensáveis à efetiva prestação de suas contas, o qual restou devolvido pelos correios por motivos de mudança de endereço do destinatário, como se depreende o envelope postal acostado às fl. 125.

39. Apenas aos 19 de junho de 2017, como se verifica da fl. 133, o recorrente apresentara resposta ao Ofício n. 138/2017/SEFIC/PASSIVO/G3, de 06 de junho de 2017 (fl. 130), aduzindo que não mais teria qualquer documentação referente ao projeto, visto que o espetáculo teria sido apresentado ainda no ano de 2008, ratificando a informação de que teria prestado suas contas ainda no ano de 2009 e enviado carta ao Ministério da Cultura em 2011, explicando o ocorrido.

40. Por fim, argumentou que recordava apenas que as despesas com os recursos captados teriam sido despendidas com a confecção de figurinos e cenários, sendo o restante custeado a partir dos valores obtidos com os ingressos na bilheteria, bem como de recursos próprios.

41. Diante da irrecusável manutenção da situação de absoluta inescurecimento das despesas efetuadas pelo recorrente, suas contas restaram ao fim reprovadas, com aplicação da pena de inabilitação.

3.1 DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DO VALOR A SER DEVOLVIDO

42. No que concerne a reprovação das contas do ora recorrente, mister asseverar que não pairam quaisquer dúvidas de que as mesmas devem ser reprovadas, visto que em verdade jamais restaram devidamente prestadas.

43. Alega o recorrente que não se mostraria razoável a exigência de apresentação de documentos referentes a espetáculo ocorrido ainda no ano de 2008, é dizer, há 9 (nove) anos atrás, mormente quando, desde o ano de 2011, não mais teria recebido qualquer comunicação do Ministério da Cultura acerca do projeto referido.

44. Todavia, como já devidamente assentado ao longo do presente opinativo, ao contrário do afirmado em seu recurso, o recorrente jamais sequer comunicara ao Ministério da Cultura que teria realizado qualquer espetáculo ainda no ano de 2008, visto que, ao invés, apresentou pedido expresso de prorrogação, que lhe autorizasse a captar mais recursos ao longo de todo o ano de 2009 e 2010, sob o fundamento de que o projeto cultural não poderia ser realizado sem a efetiva obtenção de mais recursos.

45. Também não procede a alegação de que a última comunicação levada a efeito pelo Ministério da Cultura teria se verificado ainda no ano de 2011, visto que, aos 28 de julho de 2015, restou enviado o Ofício n. 211/2015/SEFIC/PASSIVO/G03, encartado à fl. 121, cuja responsabilidade pela devolução dos correios, por motivo de mudança, sem sua respectiva entrega, recai exclusivamente sobre a esfera jurídica do próprio recorrente, que não se desincumbira de seu mister em fornecer endereço adequado e atual para receber intimações, não podendo pretender se beneficiar de sua própria torpeza.

46. Em verdade, o que não se mostra razoável é o fato do ora recorrente jamais ter prestado qualquer conta de seu projeto e ainda ter realizado espetáculo totalmente diverso daquele avençado, sem jamais ter dado ciência ou muito menos obtido a indispensável autorização prévia do Ministério da Cultura para modificar o projeto cultural unilateralmente.

47. Irrazoável ainda é o fato do recorrente, em que pese já tivesse realizado espetáculo no mês de dezembro de 2008, ter apresentado pedido de prorrogação de prazo para captar mais recursos ao longo de todo o ano de 2009 e 2010, alegando necessidade de obtenção de mais recursos para a realização do projeto avençado, sob a alegação de que o produto cultural não poderia ser realizado sem a efetiva obtenção de mais recursos.

48. Afinal, se o espetáculo já havia sido realizado ainda no ano de 2008, conforme assevera o próprio recorrente, com qual finalidade o proponente pretendia captar ainda mais recursos ao longo de todo o ano de 2009 e 2010, sob o pretexto de que precisaria de mais dinheiro para a realização do projeto cultural aprovado?

49. Inexistem nos autos quaisquer justificativas para tanto, se limitando o ora recorrente a aduzir que, passados os anos, não mais deteria qualquer comprovante relativo ao espetáculo realizado ainda no ano de 2008, ou tampouco se recordaria ao certo das despesas efetuadas, lembrando apenas que teriam sido despendidas com figurinos e cenários.

50. Assim como inexistem provas de que os 150 (cento e cinquenta) ingressos gratuitos teriam sido efetivamente distribuídos, ou qualquer comprovante da adoção das medidas de acessibilidade e democratização do acesso

ao público ao produto cultural avençado, ou ainda quaisquer recibos de despesas realizadas com os recursos captados com base na lei do mecenato.

51. Por derradeiro, no que concerne a impugnação dos valores devidos, sob o argumento de que teriam sido gastos com a realização do espetáculo, mister ratificar que o recorrente jamais comprovara qualquer despesa realizada com os recursos captados com base na lei do mecenato, restando, por conseguinte, responsável pelo seu ressarcimento integral, sob pena de irrecusável enriquecimento ilícito.

4. CONCLUSÃO

52. Ante o exposto, forçoso opinar pelo provimento da pretensão recursal manejada pelo recorrente, no ponto em que alega a ocorrência da prescrição intercorrente, pelas razões veiculadas nos itens 18 à 30, registrando que sua consumação não tem o condão de afastar sua responsabilidade pelo integral ressarcimento ao erário pelos valores captados, cujas despesas jamais restaram devidamente comprovadas, se circunscrevendo apenas à impossibilidade de aplicação de penalidade decorrente da lei do mecenato.

53. Gize-se que a ocorrência de prescrição obsta apenas a aplicação de sanção no âmbito do Ministério da Cultura, mas tal fato não enseja a obrigatoriedade do arquivamento do respectivo feito ou, ainda, representa empecilho para o encaminhamento do processo ao Egrégio Tribunal de Contas da União para deflagração do procedimento de Tomada de Contas Especial, com o desiderato de formar o título executivo apto a dar suporte à plena recomposição do erário.

Ao Serviço de Apoio à Gestão Administrativa, para envio dos autos ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.

É o Parecer, que ora submeto à aprovação superior.

RODRIGO PICANÇO FACCI
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) 01545000685200784 e da chave de acesso da307cf4

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO PICANÇO FACCI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 118777669 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICANÇO FACCI. Data e Hora: 04-04-2018 17:32. Número de Série: 13642648. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
