



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. 00280/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.006696/2003-99

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

ASSUNTOS: MECENATO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REPROVAÇÃO. RECURSO.

EMENTA: Mecenato. Projeto "CORÇÃO BAZAR" - PRONAC 03-4791. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Não provimento. Ratificação da reprovação da prestação de contas. Assunto de ordem eminentemente técnica/financeira. Prescrição intercorrente. Ocorrência. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento do feito. À SEFIC, com sugestão de posterior envio ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, com as cautelas de praxe.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de análise e manifestação advindo da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, nos termos da Nota Técnica n. 12/2018 (SEI 0574220), em atenção ao recurso interposto pela proponente A VIDA É SONHO PRODUÇÕES ARTÍSTICAS LTDA, encartado às fls. 563/674, com vistas a subsidiar posterior decisão do Exmo. Ministro de Estado da Cultura.

2. O projeto teve suas contas reprovadas nos termos do Parecer Final sobre a Prestação de Contas nº 059/2018/G4/PASSIVO/SEF11, constante à fl. 558.

3. Irresignada, a proponente interpôs o recurso administrativo acostado às fls. 563/674, aduzindo as razões que considerou suficientes à infirmar as irregularidades apontadas pela área técnica desta Pasta, pugnando ao fim pela reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

4. Por sua vez, a SEFIC apreciou as razões apresentadas e opinou pelo improvimento da pretensão recursal manejada, com a ratificação da reprovação da prestação de contas da recorrente, como se depreende da Nota Técnica n. 12/2018 (SEI 0574220).

5. É bastante o relatório. Passo a opinar.

2. ANÁLISE.

2.1 PRELIMINAR DE MÉRITO

2.2 DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

6. Como cediço, o §1º da Lei nº 9.873/99 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.

7. Gize-se que as hipóteses de interrupção da prescrição encartadas no artigo 2º da Lei n. 9.873/99 se mostram plenamente aplicáveis à hipótese entelada.

8. Compulsando-se os autos, verifica-se que a proponente encaminhou sua prestação de contas ao Ministério da Cultura aos 29 de dezembro de 2004, como se depreende das fls. 142/545.

9. Todavia, apenas aos 05 de setembro de 2017 o Ministério da Cultura praticara novo ato destinado à inequívoca apuração dos fatos narrados, como se depreende da pré-análise documental acostada à fl. 547, deflagrando a análise da prestação de contas da proponente.

10. Como consequência, infere-se que entre a data de 29 de dezembro de 2004 e o primeiro ato praticado pelo Ministério da Cultura com idoneidade suficiente à interromper o prazo prescricional, levado a efeito apenas aos 05 de setembro de 2017, transcorreram prazo superior à 03 (três) anos, sem que se mostrassem presentes quaisquer outras causas de interrupção da prescrição intercorrente.

11. Gize-se que, ainda que não se mostrasse possível à Administração Pública o efetivo julgamento das contas apresentadas pela recorrente, em decorrência de necessidade do aprimoramento da instrução processual respectiva, a regra legal não se destina apenas aos casos cuja 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.

12. Na esteira deste entendimento, forçoso reconhecer a consumação da prescrição intercorrente, registrando que sua constatação não tem o condão de afastar a responsabilidade do proponente pelo integral ressarcimento ao erário pelos valores captados, cujas despesas não tenham restaram devidamente comprovadas, se circunscrevendo apenas à impossibilidade de aplicação de penalidade decorrente da lei do mecenato, como, v.g, a pena de inabilitação.

13. A ocorrência de prescrição intercorrente 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 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.

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

2.3 DO MÉRITO.

15. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

16. **Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público**, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

17. **Compulsando-se os autos, verifica-se que a SEFIC, por meio da Nota Técnica n.º 12/2018 (SEI 0574220), analisou de forma fundamentada e suficiente a situação ocorrida nos autos, opinando ao fim pela manutenção da decisão que determinara a reprovação das contas da recorrente, senão vejamos.**

"1. Cuida a presente Nota Técnica da análise do recurso encaminhado contra a decisão de reprovação das contas do Pronac **03-4791**, conforme consta na Portaria nº 154, de 02 de março de 2018 (Fls. 561-562).

2. O projeto tinha como objetivo a montagem e apresentação da peça teatral Coração Bazar, baseada em uma coletânea de poesias e prosas pesquisadas por Cleise Mendes, com dramaturgia

de Regina Duarte e direção de José Possi Neto. O valor total solicitado para o projeto foi de R\$ 1.104.200,00, tendo sido aprovado o valor de R\$ 408.540,00, captado R\$ 321.000,00 (78,57% do valor aprovado), dos quais foi devolvido ao FNC o valor de R\$ 1.385,25.

3. O Parecer Final sobre a Prestação de Contas nº 059/2018/G4/PASSIVO/SEFIC/MinC (Fl. 558), foi emitido com base na *análise técnica* do processo (Fls. 554-557), que concluiu pela reprovação deste projeto cultural, uma vez que não constavam nos autos comprovação da realização de 06 apresentações beneficentes citadas no relatório final e comprovação das medidas de democratização do acesso.

4. Importante esclarecer que o Proponente foi diligenciado para encaminhar estes documentos comprobatórios em resposta, enviou apenas um expediente datado de 09/10/2017 em que alega não obrigatoriedade de guarda de documentos comprobatórios por mais que 05 anos.

5. Após a reprovação, o Proponente apresentou recurso, datado de 19/03/2018 (Fl. 563-574), argumentando sobre reprovação da prestação de contas, e esta Gerência reanalisou os questionamentos e emitiu novo parecer técnico.

6. Por meio do Ofício n. 068/2018, datado de 04/04/2018 (Fl. 575), esta Gerência reconheceu que não havia necessidade de comprovação das 06 apresentações beneficentes, uma vez que estas, ainda que citadas no relatório final, não estavam previstas no Plano de Distribuição. Entretanto, por meio deste mesmo documento, o proponente foi diligenciado para comprovar a distribuição de ingressos cortesias e aos patrocinadores, estes sim, previstos no Plano de Distribuição. Em resposta, datada de 23/04/2018 (Fls. 579-582), o proponente alegou que ao alterar o espetáculo teatral para *Coração Bazar*, o plano de distribuição não permaneceu o mesmo da proposta inicial *Ana Jansen*. Ademais, houve questionamento quanto ao prazo estabelecido pela legislação vigente, declarando que já se encontra superado e não há obrigação em possuir os documentos referentes ao projeto.

7. Fez-se um novo *parecer técnico* (Fls. 583-586), ressaltando-se que, quando do pedido de alteração do projeto para *Coração Bazar* não houve apresentação de novo plano de distribuição, entendemos que segue o mesmo inicialmente apresentado na solicitação de apoio ao projeto. Do mesmo modo, não houve comprovação das medidas de democratização do acesso. Assim sendo, o proponente não apresentou fatos novos ou documentos comprobatórios relevantes para a comprovação das despesas executadas no projeto, e sugere-se a manutenção da **reprovação**.

8. Sugere-se assim pela **RATIFICAÇÃO DA REPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** e de **INADIMPLÊNCIA DO(A) PROPONENTE e RESPONSÁVEIS** pelo não atingimento do objetivo, tendo como base os motivos já expostos."

18. Com efeito, da referida manifestação se extrai que as razões manejadas pela recorrente não se mostraram capazes de sanear as irregularidades apuradas, ensejando a necessidade de ratificação da decisão que determinara a reprovação de suas contas, com glosa do valor a ser ressarcido ao erário.

19. No que concerne a alegação da recorrente, de que teria atingido os objetivos do produto cultural avençado, o que impediria a reprovação de suas contas, mister asseverar que tal entendimento não merece qualquer guarida, visto que, em 2 (duas) ocasiões distintas o Ministério da Cultura analisara os documentos necessários à comprovação da realização do produto cultural autorizado, concluindo ao fim pela necessidade de reprovação do projeto, como se depreendo do Parecer Técnico - SEFIC/PASSIVO/G4, acostado às fls. 554/557, de 26 de outubro de 2017 e Parecer Técnico - SEFIC/PASSIVO/G4 constante às fls. 583/586, exarado aos 04 de maio de 2018.

20. Ademais, outra não poderia ser a conclusão alcançada, visto que a própria recorrente se recusara reiteradamente em apresentar todo e qualquer documento exigido pelo Ministério da Cultura para o aperfeiçoamento da instrução de sua prestação de contas, sob a alegação de que a obrigação de guarda dos documentos solicitados se encontraria acobertada pela prescrição.

21. Não se mostrando possível a comprovação do efetivo atingimento do objeto e objetivos do produto cultural autorizado, nos estritos termos em que avençado, por culpa exclusiva da própria recorrente, o Ministério da

Cultura concluíra pela reprovação de sua prestação de contas.

22. No que tange ao dever de guarda dos documentos inerentes à plena comprovação dos aspectos técnicos e financeiros do projeto cultural autorizado, mister asseverar que, ante a imprescritibilidade do dano ao erário, recai sobre a esfera jurídica privativa dos proponentes o irrecusável dever de resguardo de seus próprios interesses, devendo preservar incólume toda a documentação suficiente à adequada prestação de suas contas enquanto pendente decisão administrativa que lhe seja potencialmente desfavorável.

23. Aduz ainda a recorrente que sua prestação de contas deveria ser analisada de forma simplificada e à luz da boa-fé demonstrada ao longo de toda a execução do projeto cultural autorizado.

24. Todavia, a aplicação do princípio da boa-fé dependerá sempre do cotejo do conjunto probatório constante dos autos com as informações prestadas pela proponente, não operando à margem da realidade fática subjacente e não se destinando à comprovar despesas que não tenham sido devidamente demonstradas pelos meios de prova adequados para tanto.

25. Não encerrando novo meio de prova capaz de demonstrar à plena regularidade de despesas efetuadas com base na lei do mecenato, não há como se pretender a aplicação do princípio da boa-fé quando diante de instrução processual onde a proponente se recusara reiteradamente a apresentar documentos capazes de comprovar as despesas realizadas, sob o fundamento único de que a respectiva exigibilidade restaria fulminada pela prescrição, como ocorre no caso dos autos.

26. Por derradeiro, a alegação da recorrente de que o programa normativo aplicável à época da aprovação do produto cultural avençado não teria previsto a exigência de apresentação de comprovantes fiscais, exemplares do material de divulgação ou comprovantes relacionados ao plano de distribuição previsto no projeto, o que viria a ser exigido apenas a partir de enunciados normativos editados posteriormente, configurando inaceitável retroatividade de normas ulteriores menos benéficas, não merece qualquer acolhida, senão vejamos.

27. Com efeito, os documentos referidos pela recorrente constituem meros meios de prova inerentes à demonstração da plena higidez de toda e qualquer avença aperfeiçoada perante o Estado, e, por isso mesmo, se mostram exigíveis desde sempre, traduzindo-se no conjunto probatório mínimo capaz de demonstrar a verdadeira origem das despesas realizadas com dinheiro público, bem como a efetiva demonstração da contrapartida posta à cargo do particular, sob pena de irremediável mitigação do princípio da proibição do enriquecimento ilícito e inaceitável prejuízo ao erário.

28. Ademais, a Portaria n.º 86/2014 previu expressamente sua aplicação, bem como da IN n.º 01/2013 a todos os projetos culturais cujas análises ainda não se encontrassem concluídas até a data de 31 de dezembro de 2011, como ocorre no caso dos autos:

Art. 1º Esta portaria regula os procedimentos de análise da prestação de contas de projetos culturais com recursos captados por meio de incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC - previsto na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, cujas análises não estavam concluídas em 31 de dezembro de 2011.

Art. 2º Para aplicação desta portaria, serão consideradas, no que couber, as regras constantes da Instrução Normativa nº 1, de 24 de junho de 2013, do Ministério da Cultura.

29. Em ambos os diplomas normativos em referência se encontra expressamente prevista a exigência de apresentação de toda a documentação tida pelo recorrente como inexigível, além de outras elencadas como necessárias à plena demonstração da lisura na utilização do dinheiro público obtido a partir da autorização do Ministério da Cultura para captação de recursos com base na lei do mecenato.

3. CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, forçoso opinar pela consumação da prescrição intercorrente no caso dos autos, pelas razões veiculadas nos itens 06 à 14, 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.

31. 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.

32. No que concerne à análise da prestação de contas da recorrente, esta Consultoria Jurídica, órgão da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, opina pela manutenção da decisão que determinara a reprovação de suas contas, motivo pelo qual sugere o **retorno do feito à SEFIC para ciência do presente entendimento, com sugestão de posterior envio dos autos ao Ministro de Estado da Cultura, para que aprecie a matéria e decida de forma definitiva sobre o recurso apresentado.**

É o parecer que ora submeto à aprovação.

À consideração 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) 01400006696200399 e da chave de acesso b79a85bc

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 135660575 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICANÇO FACCI. Data e Hora: 25-06-2018 15:47. Número de Série: 13642648. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
