



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. 00360/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.000537/2014-33

INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO (MINISTÉRIO DA CULTURA) - GM/MINC

ASSUNTOS: CONVÊNIO

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. Instrução Normativa MinC nº 05, de 26 de dezembro de 2017. IV- Indícios de desvio de finalidade. V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para negar provimento ao recurso.

I. RELATÓRIO.

Trata-se do PRONAC nº 14-0528, referente ao projeto "Palcos Diversos III", com prestação de contas já encerrada e reprovada, por meio de decisão administrativa do Ilmo. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, que manifestou concordância com o Laudo Final sobre a Prestação de Contas – CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC Nº 112 (fl. 152/152v), o qual qualificou como **irregular** a gestão empreendida no vertente projeto.

O escopo do projeto era a realização de 5 apresentações do grupo de danças folclóricas CALA em diferentes municípios do Rio Grande do Sul ao longo do ano de 2014, para o que houve a aprovação da captação de R\$ 301.825,00 (trezentos e um mil e oitocentos e vinte e cinco reais), tendo sido efetivamente captado R\$ 301.357,97 (trezentos e um mil e trezentos e cinquenta e sete reais e noventa e sete centavos), ou seja, 99,85% do valor aprovado (considerado total).

Na avaliação da Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados, conforme se extrai da conclusão do Parecer de Avaliação Técnica de fls. 149/151v, não houve cumprimento dos objetos e objetivos do vertente projeto, tendo aquele órgão técnico registrado que "*o proponente absteve-se de fornecer documentos e informações necessárias para comprovar a execução satisfatória do projeto cultural*", bem como que, em "*um período de 8 meses foram feitas duas diligências e contato por e-mail, sem qualquer manifestação do proponente*".

A sobredita decisão de reprovação de contas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 741, de 25 de novembro de 2016 (fl. 153), publicada no Diário Oficial da União nº 227, de 28 de novembro de 2017 e informada ao proponente pelos Comunicados nº 303, 304 e 305 – CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC (fls. 154/156v). Dita portaria apontou, como valor a ser restituído ao FNC, o montante de R\$ 322.089,05, atualizado até 21 de novembro de 2016 (fl. 157).

O proponente apresentou recurso administrativo, por meio do qual pleiteia a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas, valendo-se de justificativas e acostando documentos (fls. 160/169). Essencialmente,

argumentou o seguinte: 1) a diligência não chegou até o proponente, o que torna descabida a conclusão do parecer; 2) não houve cobertura jornalística, por falta de previsão de despesas com mídia impressa; 3) os documentos que apresentou comprovam todas as 5 apresentações; 4) não se faz necessária a menção à gratuidade do acesso, pois o usual seria divulgar valor quando cobrado ingresso, subentendendo-se o caráter gratuito na falta de menção a valor; 5) o simples fato do Grupo Cala continuar a existir constitui prova de que os objetivos do projeto foram alcançados.

Instada a se pronunciar sobre o recurso interposto, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, por meio do Despacho nº 0595118/2018 (fls. 170/171), manifestou o entendimento de que "o recurso formulado pela proponente deverá ser indeferido, em virtude da ausência de fatos ou documentos novos que pudessem comprovar a execução do objeto", e de que, como corolário disso, "a decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser mantida". Para tanto, aquele órgão técnico se utilizou dos seguintes fundamentos:

"8. Quanto à alegação de que a diligência não teria chegado ao proponente, a consulta ao SalicWeb mostra que as duas diligências foram inseridas na página do projeto nas datas acima informadas, sendo dever do proponente o acompanhamento regular do ambiente virtual. O fato de que a prestação de contas final foi apresentada de forma eletrônica torna ainda mais evidente a necessidade de atentar-se para as diligências enviadas por este meio. Ademais, quando do envio da segunda diligência, o analista teve o cuidado de enviar também um e-mail (fl. 148) para o endereço eletrônico registrado no SalicWeb, alertando para o prazo de resposta.

9. As reproduções de notícias e materiais de divulgação anexados ao recurso não suprem a falta de comprovação da totalidade das apresentações, como é exigível de um projeto com captação total. Com efeito, os documentos ora juntados referem-se apenas às 2 apresentações já relacionadas na Prestação de Contas Final, em Muçum-RS (23/12/2014) e no evento Expovale 2014 (16/11/2014). A lacuna novamente evidenciada reforça o entendimento de que o projeto cultural não foi regularmente executado.

10. Em relação à gratuidade, faz-se necessário comprová-la por algum meio hábil, sejam estes clipping de imprensa, material de divulgação com menção a esta característica ou qualquer outra forma de comprovação. Tal exigência encontra-se explicitada no Art. 48 da IN-MinC nº 5/2017, de forma similar a normativos anteriores:

Art. 48. Findo o prazo de execução aprovado para o projeto, o proponente deverá finalizar no Salic, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, relatório final que contemple a síntese das seguintes informações, em plena conformidade com eventuais fiscalizações, orientações e ajustes autorizados pelo MinC:(...)VI - demonstrações das medidas adotadas pelo proponente para garantir a democratização do acesso, nos termos aprovados pelo MinC;(...)

11. Quanto ao alcance dos objetivos, trata-se de componente específico do projeto cultural, requerendo demonstração clara e objetiva de seu cumprimento. Os objetivos são bem delimitados, como por exemplo os que seguem: confeccionar novos figurinos para o grupo; oferecer uma infraestrutura qualificada para as apresentações artísticas; e despertar no jovem adolescente o gosto pela arte através da dança (fl. 1). Por óbvio, não se pode aceitar que a simples existência do grupo cultural leve à conclusão de que os objetivos do projeto cultural foram alcançados."

Os autos processuais foram encaminhados a esta consultoria jurídica, para análise e manifestação.

É o relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

Inicialmente, convém 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 a este órgão jurídico, portanto, adentrar 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.

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); e 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.

Nesse passo, revela-se importante 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 dita obrigação para quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. Eis a redação do citado dispositivo constitucional:

"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, assumas obrigações de natureza pecuniária (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."

Nessa esteira, transcrevo também o art. 29 da Lei nº 8.313/1991, que trata da 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."

No caso dos autos, de fato, não houve cumprimento dos objetos e dos objetivos do projeto sob análise, conforme demonstrado pelos órgãos técnicos do MinC no Parecer de Avaliação Técnica de fls. 149/151v e no despacho de fls. 170/171, já citados.

Com efeito, as alegações veiculadas no recurso não se prestam a infirmar as conclusões a que chegou a Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados a partir da análise da documentação e dos argumentos apresentados pelo proponente, sobretudo em razão, em especial, da falta de comprovação da totalidade das apresentações e da gratuidade do acesso às apresentações, em conformidade com o que está previsto no projeto.

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.

Nessa linha de raciocínio, opina esta CONJUR/MinC no sentido de que, *in casu*, as manifestações e a decisão dos órgãos técnicos do MinC referidas no presente parecer – precisamente, o Parecer de Avaliação Técnica (fls. 149/151v), o Laudo Final sobre a Prestação de Contas (fl. 152), a decisão de reprovação da prestação de contas (152v) e o despacho de análise das razões recursais (fls. 170/171) –, estão devidamente fundamentadas no conjunto probatório carreado aos autos, bem como na legislação e nos instrumentos normativos que regem a matéria, motivo pelo qual é correto afirmar que estão albergados pelo manto da juridicidade.

Cumpra a esta Consultoria Jurídica, por fim, sugerir que se proceda a uma análise minudente por parte da área técnica acerca da existência de provas de que o proponente se omitiu dolosamente de executar parte do projeto, deixando, deliberadamente, de cumprir o projeto aprovado por esta Pasta. Importante atentar-se para o fato de que, desde que provado dolo ou má-fé – desconsiderando-se, por óbvio, conjecturas e suposições –, torna-se passível, em tese, o enquadramento da conduta no crime de que trata o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.313/1991.

III. CONCLUSÃO.

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, razão pela qual opino no sentido de que o recurso apresentado seja encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fim de julgamento, nos termos do disposto no art. 55 da mencionada Instrução Normativa MinC nº 05/2017, recomendando-se que seja conhecido e, quanto ao mérito, seja-lhe NEGADO PROVIMENTO, mantendo-se a reprovação da vertente prestação de contas.

Cumpra ressaltar, em arremate, que o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, motivo pelo 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 Exmo. Ministro de Estado da Cultura, conforme preceitua o art. 37, § 5º, da Constituição Federal e o art. 57 da Instrução Normativa MinC nº 05/2017.

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

Brasília-DF, 21 de junho de 2018.

Niomar de Sousa Nogueira
Advogado da União
CONJUR/MinC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400000537201433 e da chave de acesso 5efe7605

Documento assinado eletronicamente por NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 143808362 no endereço eletrônico

<http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 21-06-2018 18:10. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
