



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. 00367/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01545.000580/2007-25

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução parcial 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 de recurso interposto pelo proponente contra a decisão administrativa de reprovação da prestação de contas do PRONAC nº 07-6188, referente ao projeto "Quebra-Nozes 2007", proferida pelo Ilmo. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, que manifestou concordância com o Laudo Final sobre a Prestação de Contas nº 631/2017/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fl. 321/323), o qual qualificou como **irregular** a gestão do vertente projeto.

O escopo do projeto foi a realização de uma temporada do espetáculo "O Quebra-Nozes", em 2007, pelo elenco fixo da Cisne Negro Cia. de Dança e convidados especiais, no Teatro Alfa, em São Paulo. Para a execução do projeto, houve a captação de R\$ 171.200,00 (cento e setenta e um mil e duzentos reais).

A sobredita decisão de reprovação de contas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 714, de 24 de novembro de 2016 (fl. 327/328v), publicada no Diário Oficial da União nº 226, de 27 de novembro de 2017, e informada ao proponente pelos Comunicados nº 773 e 774/2017/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 323/324). Dita portaria apontou, como valor a ser restituído ao FNC, o valor nominal de R\$ 167.423,46, que, atualizado até 20 de outubro de 2017, implicava o montante de R\$ 331.375,36.

Por meio do recurso administrativo apresentado em 19/03/2018, o proponente pleiteia a reforma da decisão que reprovou a prestação de contas, valendo-se de justificativas e acostando documentos (fls. 344/378).

Instada a se pronunciar sobre o recurso interposto, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, por meio do Relatório de Análise de Recurso nº 262/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 379/380v), manifestou o entendimento de que *"diante das irregularidades contidas nos documentos fiscais apresentados pelo proponente, não há possibilidade de afastar a sua responsabilidade em prestar contas a este Ministério, ou qualquer justificativa que possa reverter a decisão anteriormente proferida"*, razão pela qual sugeriu *"a reprovação do processo em epígrafe com redução do valor a ser ressarcido"*.

Para tanto, aquele órgão técnico se utilizou dos seguintes fundamentos na análise das alegações recursais:

"2.1. Elevação nos valores dos ingressos – Item de recurso aceito

Em sua defesa, a proponente justifica que "... o plano de distribuição aprovado para o projeto (...) foi claro ao determinar que se tratava de estimativa dos ingressos que seriam colocados à venda" (fi. 351). Mais adiante, afirma que "... a venda de ingressos foi prevista no projeto e aprovada pelo Ministério da Cultura em caráter de estimativa..." (fi. 352). De fato, não há nos autos qualquer documento expressamente impeditivo ou mesmo restritivo deste Ministério quanto ao aspecto em questão. Diante disso, acato tais justificativas.

2.2. Despesas sem comprovação fiscal – item de recurso recusado

A princípio, a proponente cita vários trechos de normativos e da legislação específica para defender a ideia de que a sua prestação de contas deveria ter sido analisada de forma simplificada e alega que "... a análise simplificada emana do cotejamento das despesas da Relação de Pagamentos com o extrato bancário, sendo que, sendo possível a perfeita identificação, não se deve prosseguir com a análise do Relatório de Execução da Receita e Despesa ou das notas fiscais, recibos e demais comprovantes" (fl. 357). Seguramente que seu argumento estaria correto se a recorrente não tivesse agido em discordância com a legislação vigente à época. Acredita estar em consonância com a norma legal e que o cotejamento da Relação de Pagamentos com o extrato bancário seria suficiente para uma adequada análise de prestação de contas (fl. 357).

Em resposta as diligências de 18/11/2015 (fl. 268) e de 11/07/2017 (fl. 276), a proponente afirma ter transferido o recurso captado para a conta bancária de titularidade da empresa Aplausos Serviços Profissionais de Dança Ltda. Importante ressaltar que a transferência dos recursos captados para uma conta corrente particular foi irregular e ilegítima.

As alegações da proponente demonstram o seu pensamento equivocado quanto à legitimidade da gestão dos recursos captados sob sua responsabilidade. A legislação é vasta e clara quanto a esse assunto. Iniciamos pela orientação da própria Lei de Incentivo à Cultura – denominada Lei Rouanet, Lei nº 8.313, de 23/12/1991 – em seu art. 29 que dispõe nesses termos:

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.

Acrescenta-se ainda o disposto na Instrução Normativa STN 1, de 15/01/1997, art. 20, *in verbis*:

Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

Ainda, encontramos respaldo legal na Portaria nº 46, de 13/03/1998 em seu art. 31 que explica que "Os recursos financeiros oriundos de doações ou patrocínios serão depositados em conta corrente específica e única para o projeto, aberta em estabelecimento bancário de livre escolha".

O art. 38, inciso II, da mesma Portaria, orienta que:

Art. 38. Para a liberação da movimentação financeira dos recursos captados, em cumprimento do disposto no artigo anterior, adotar-se-ão as seguintes condições:

II - apresentação do extrato bancário, para fins de conciliação com as cópias dos depósitos encaminhados na forma do art. 32, ou por consulta "on-line" pela Secretaria, quando for o caso.

O art. 36 do Decreto nº 5.761, de 27/04/2006 dispõe que:

As transferências financeiras dos incentivadores para os respectivos beneficiários serão efetuadas, direta e obrigatoriamente, em conta bancária específica, aberta em instituição financeira oficial, de abrangência nacional, credenciada pelo Ministério da Cultura.

Trata a Parte II, art. 3º, inciso II, §§ 1º e 2º da Portaria nº 86, de 26/08/2014, da análise simplificada nas situações em que os recursos captados sejam iguais ou inferiores a R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais). No entanto, não se aplicará a esta análise os casos em que sejam observados indícios de irregularidades ou uso indevido na aplicação dos recursos públicos.

As manifestações do Tribunal de Contas da União, em análises de recurso de revisão (Acórdão 1065/2009 – 2ª Câmara, Acórdão 2.771/2011 – 2ª Câmara, 3000/2016 – Plenário), têm se fundamentado na ideia de que "... a congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas".

Observou-se que a transferência no valor de R\$ 2.973,79 (fl. 171) para o Sr. Marcelo Germano da Silva, apesar de constar no extrato bancário (fl. 368), não possui qualquer comprovante fiscal ou recibo.

Frente às determinações das normas legais e considerando que a recorrente se limitou a elencar as despesas havidas (fl. 358) sem que encaminhasse os respectivos documentos fiscais ou comprobatórios, esta Gerência mantém a reprovação conforme itens 1.0, 2.0 e 4.2 da Análise Financeira (fl. 319).

Valor a ser restituído no item 2.2.: R\$ 18.273,55.

2.3. Impossibilidade de identificação de despesas no extrato bancário - item parcialmente recusado

A recorrente alega que os gastos efetuados junto à empresa Rede Brasileira de Entretenimento Digital no valor de R\$ 8.277,12 debitado no dia 28/12/2007, à Maximus e Serv. Post. Ltda. no valor de R\$ 473,82 e a transferência realizada para o Sr. Marcelo Germano da Silva na quantia de R\$ 2.973,79 no dia 27/12/2007 podem ser claramente identificadas no extrato bancário (fl. 360). Contudo, a transferência de R\$ 2.973,79 para a conta bancária do Sr. Marcelo Germano da Silva não teve a devida comprovação e já foi incluída no item 2.2 deste Relatório.

Cabe destacar que o item 4.0 do parecer financeiro listou 10 despesas que não foram identificadas no extrato bancário (fl. 319). Destas, apenas foi possível atestar que o valor de R\$ 8.277,12 pago à empresa Rede Brasileira de Entretenimento Digital Ltda. mostrou correspondência entre o extrato bancário (fl. 369) e as notas fiscais nº 004822 no valor de R\$ 5.668,80 (fl. 150) e a de nº 004821 na quantia de R\$ 2.608,32 (fl. 152). Este último valor se refere ao item 4.1 do parecer financeiro pelo que foi devidamente comprovado, logo, acata-se este item.

Em sua defesa, a proponente afirma não ser possível identificar diretamente as demais despesas, uma vez que foram pagas em espécie e realizados vários saques. Justifica ainda que " os comprovantes fiscais apresentados são certos ao comprovar e identificar as despesas...".

Ressalta-se que a recorrente movimentou todo o aporte captado em conta corrente particular, nesta, encontram-se tanto as despesas deste Projeto quanto os gastos da Companhia, inclusive aqueles de custos fixos de manutenção da Associação, sendo provável também que haja recursos de outros Pronacs. Toma-se impraticável identificar as demais despesas no extrato bancário, cabe a proponente o ônus de comprová-las adequadamente. Sendo assim, esta Gerência mantém a reprovação dos itens 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8 4.9 e 4.10 do parecer financeiro (fl. 319).

Valor a ser restituído no item 2.3.: R\$10.499,52.

Valor total nominal a ser ressarcido: R\$ 28.773,07 (vinte e oito mil, setecentos e setenta e três reais e sete centavos)."

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 oportuno 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, assuma 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."

Em arremate, trago à baila as Partes I e II da Portaria MinC nº 86, de 2014, por ser essencial para o necessário esclarecimento acerca 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."

Vê-se, portanto, que, diante do que prescrevem os diplomas normativos aplicáveis à espécie e conforme demonstrado, irretorquível e percuientemente, pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC no Relatório de Análise de Recurso nº 262/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, já citado, não se verificou a devida regularidade na gestão do projeto sob análise.

Com efeito, as alegações veiculadas no recurso não se prestam a infirmar a totalidade das conclusões a que chegaram os órgãos técnicos do MinC a partir da análise da documentação e dos argumentos apresentados pelo proponente, sobretudo em razão da ausência de comprovação fiscal das despesas realizadas e da irregularidade da gestão dos recursos financeiros.

Nessa linha de raciocínio, entendo que as manifestações e a decisão dos órgãos técnicos do MinC referidas no presente parecer – em especial, o Relatório de Análise de Recurso nº 262/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 379/380v) –, 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.

III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, concluo 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 dado parcial provimento, mantendo-se a reprovação da vertente prestação de contas, "*com redução do valor a ser ressarcido*", nos termos do Relatório de Análise de Recurso nº 262/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 379/380v), aprovado pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura desta Pasta.

Cumpre ressaltar, por fim, 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 Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais desta CONJUR/MinC.

Brasília, 27 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) 01545000580200725 e da chave de acesso 9ff916d5

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 144430635 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 27-06-2018 11:07. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
