



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. 00369/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.005912/2017-84

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA:

I – Consulta da SEFIC contida na análise de prestação de contas do PRONAC 01-1222. Questionamento sobre a possibilidade jurídica de arquivamento dos projetos integrantes denominado do passivo do mecenato (estoque de prestação de contas advindos de projetos culturais regulados pela Lei Rouanet) sem análise, com espeque nas regras dos incisos I e II da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

II – As regras previstas nos incisos I e II da do art. 6º da Instrução Normativa nº 71/2012 do Tribunal de Contas da União não afastam o dever da União de buscar medidas alternativas para a obtenção do ressarcimento devido. Possibilidade fática e jurídica da União cobrar os valores devidos pela via judicial ou administrativa cabíveis, sem a necessidade de instauração de qualquer procedimento perante o Tribunal de Contas da União.

III – Aplicabilidade do entendimento contido no PARECER nº 671/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU (processo MinC nº 01400.223041/2016-06). Estabelecimento dos procedimentos administrativos necessários para envio de autos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com vistas a instruir ação judicial de cobrança dos valores apurados

IV – À consideração superior, com sugestão de encaminhamento dos autos à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura.

Prezada Consultora Jurídica,

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica nos termos do Memorando SEI Nº 20/2018/G3-Passivo/DEMEF/SEFIC (doc. SEI nº 0585345), por meio do qual a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura requer *“orientação sobre a aplicação do art. 6º, II, da IN nº 71/2012 do TCU aos projetos que utilizam Incentivo Fiscal, e também conforme sugerido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no Despacho CGPTCE/DG/SFC/CGU nº 351/2018, no item 8, para que sejam avaliadas e propostas formas alternativas de cobrança, bem como a inscrição do devedor em dívida ativa.”*

2. Esclarece a SEFIC que o projeto cultural em apreço (PRONAC 01-1222) teve sua prestação de contas analisada e reprovada. Registra a SEFIC que *“O intervalo de tempo entre a apresentação da prestação de contas ao Ministério e a primeira análise dos documentos ocorreu após mais de 10 anos”*. Aduz a SEFIC que houve instauração de Tomada de Contas Especial e o procedimento foi enviado ao Tribunal de Contas da União. Todavia, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União ao receber o processo para verificação dos documentos aponta o art. 6º inciso II da Instrução Normativa TCU nº 71, de 28/11/2012, como impeditivo para continuidade do tramite de instauração de Tomada de Contas junto ao Tribunal de Contas da União e *“alerta para a necessidade de envio desse processo à Consultoria Jurídica para que sejam avaliadas e propostas formas alternativas de cobrança, bem como a inscrição do devedor em dívida ativa”*.

3. Ante tal cenário a SEFIC questiona *“sobre se é o caso de se aplicar o mesmo entendimento a todos os projetos que utilizam recurso do Incentivo Fiscal e arquivá-los sem nenhum tipo de análise, pois ter que fazer análise dos documentos leva-nos a despender de tempo e de uso de analistas, e caso o projeto seja reprovado em valores acima de R\$ 100.00,00, o que cria a necessidade de se elaborar a TCE, leva-nos a mais um processo de trabalho e de mais tempo gasto com esse projeto, para ao final chegar a informação que não haverá cobrança ao proponente sobre o valor glosado no projeto em função do art. 6º, II, IN nº 71/2012.”*

4. **É o relatório. Passo à análise.**

5. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, 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.

6. Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas 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. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza não vinculante.

7. Fixadas essas premissas, verifico que o questionamento apresentado cinge-se à possibilidade de arquivamento dos processos do denominado passivo do mecenato (estoque de prestação de contas advindos de projetos culturais regulados pela Lei Rouanet) sem análise, com espeque na regra estatuída nos incisos I e II do art. 6º da Instrução Normativa nº 71/2012 do Tribunal de Contas da União, em razão do entendimento de dispensa da instauração do procedimento de Tomadas de Contas Especial adotado no âmbito daquela Corte de Contas.

8. Desde logo, firmo o entendimento de que a vedação de instauração do procedimento de Tomadas de Contas Especial com espeque nas regras previstas nos incisos I e II da do art. 6º da Instrução Normativa nº 71/2012 do Tribunal de Contas da União não afasta o dever da União de buscar medidas alternativas para a obtenção do ressarcimento devido.

9. É que, consoante entendimento assente nesta Consultoria Jurídica, o ressarcimento dos valores devidos em projetos culturais advindos do mecanismo de incentivo fiscal previsto na Lei Roaunet se sujeita à regra constitucional da imprescritibilidade, nos termos do §5º do art. 37 da Constituição Federal.

10. Logo, inobstante o Tribunal de Contas da União entenda dispensável a instauração do procedimento de instauração da tomada de contas especial nos casos de débitos inferiores a R\$ 100.000,00 (inciso II do art. 6º da IN TCU nº 71/2012) ou na hipótese de transcurso de prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente (inciso II do art. 6º da IN TCU nº 71/2012), tal orientação se restringe ao âmbito daquela Corte e não condiciona os demais órgãos administrativos federais, tampouco obsta que os mesmos adotem outras medidas cabíveis, sejam administrativas ou judiciais, aptas a ensejar o devido ressarcimento ao erário.

11. Esse entendimento é encampado pelo próprio Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, conforme expressamente asseverado no item 8 do Despacho CGPTCE/DG/SFC/CGU nº 351/2018, acostado sob o número SEI 0583027.

12. Sob esse viés, repiso que as regras de organização e de racionalização dos procedimento internos do Tribunal de Contas da União não têm o condão de afastar o poder-dever da União de tentar obter, por todos os meios economicamente possíveis e viáveis, o ressarcimento devido.

13. Ante tal raciocínio, entendo que nenhuma das hipóteses excepcionais previstas nos citados incisos I e II do art. 6º da IN TCU nº 71/2012 elidem a possibilidade fática ou jurídica do pleno exercício dos mecanismos de cobrança existentes por parte da União. Sob esse viés, tais hipóteses excepcionais condicionam a atuação do Tribunal de Contas da União e não impõe obrigações ou criam possibilidades jurídicas para que a União deixe de cobrar valores que lhe são em tese devidos.

14. A União é a titular dos valores identificados como devidos nos casos de prestações de contas advindas do estoque do passivo do mecenato. Somente o próprio ente público União é que pode abrir mão da possibilidade em tese existente de reaver tais valores. O Tribunal de Contas da União não é órgão de cobrança da União. Portanto, o Tribunal de Contas não pode por procedimento regulamentar interno criar hipótese de renúncia de valores supostamente devidos à União em razão da impossibilidade administrativa daquela própria Corte dar cabo a todas as hipóteses que ensejariam, em tese, a instauração de procedimento de Tomadas de Contas Especial.

15. Dito de outra forma, a criação de regras excepcionais de afastamento da necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União é norma regulamentar aplicável aos procedimentos que devem tramitar no âmbito daquela Corte. Tal potestade, derivada do art. 3º da Lei nº 8.443/92, não implica no reconhecimento de que cabe ao Tribunal de Contas da União regulamentar as hipóteses de dispensa de cobrança ou de ressarcimento de débitos não tributários de titularidade da União.

16. Portanto, as regras do art. 6º da IN TCU nº 71/2012 não afastam a possibilidade fática e jurídica da União cobrar os valores devidos pela via judicial ou administrativa cabíveis, sem a necessidade de instauração de qualquer procedimento perante o Tribunal de Contas da União. Logo, não é juridicamente válido o entendimento de que deve haver arquivamento de processos de prestação de contas no âmbito da própria União sem a devida análise em razão do Tribunal de Contas da União dispensar a abertura de Tomada de Contas Especial em determinadas hipóteses. Nesse caso, a atividade de prestação de contas no âmbito da União não é afetada pela regulamentação do Tribunal, mormente porque perdura a possibilidade, mesmo que em perspectiva, de futuro ressarcimento em favor da União a depender do resultado da prestação de contas no âmbito administrativo desta Pasta.

17. Ante tal panorama e com vistas a responder de forma objetiva os questionamentos apresentados pela SEFIC, **firmando o entendimento de QUE NÃO É o caso de se usar nos outros projetos do passivo o mesmo entendimento de arquivamento se houver o transcurso de mais de 10 anos entre a apresentação da prestação de contas e a primeira notificação ao agente responsável pelo projeto (inciso II do art. 6º da IN TCU nº 71/2012).**

18. **De igual sorte, entendo QUE NÃO É juridicamente válido a interpretação de que deve haver arquivamento de processos do passivo de prestação de contas deste Ministério nas hipóteses em que se observe que o valor devido esteja abaixo do valor de alçada fixado pelo Tribunal de Contas da União para instauração do procedimento de Tomada de Contas Especial, conforme disposição contida no citado inciso I do art. 6º da IN TCU nº 71/2012.**

19. Por oportuno, peço vênia para transcrever trecho do Parecer nº 178/2017/CONJUR-MINC/CGU/AGU deste órgão da Advocacia-Geral da União que fixou os procedimentos a serem adotados pelos órgãos desta Pasta nos casos de cobrança dos valores devidos à UNIÃO, ante impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União:

“4. Observa-se do relatório supra que o feito foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica para adoção das providências necessárias para cobrança dos valores devidos à UNIÃO, ante impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União em relação ao projeto cultural intitulado de “O Beijo da Lua” – PRONAC 07-7128.

5. A impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial decorre da elevação do valor de alçada para início daquele procedimento no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme teor da IN TCU 76 de 23/11/2016, nos termos da informação apresentada pela Controladoria-Geral da União (Ofício nº 10173/CGPTCE/DG/SFC/CGU, doc. SEI nº [0259295](#)).

6. Esta Consultoria Jurídica já tratou de tema semelhante ao caso em apreço conforme teor do PARECER nº 671/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU (processo MinC nº 01400.223041/2016-06), em que foram fixados os procedimentos a serem observados pelos órgãos técnicos desta Pasta para envio de autos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com vistas a instruir ação judicial de cobrança dos valores apurados.

7. Naquela oportunidade, restou identificado que os valores a serem cobrados eram oriundos de convênios e se enquadravam no conceito de créditos passíveis de inscrição em dívida ativa não-tributária, o que atrairia a competência da Procuradoria da Fazenda Nacional para sua inscrição e efetiva cobrança, de acordo com o §2º e §5º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67. Essa interpretação pode ser igualmente aplicada ao caso de recursos não recuperados advindos do mecanismo do mecenato, que por se constituírem em verbas de titularidades da UNIÃO não advindas de tributos, tornam-se passíveis de inscrição em dívida ativa não-tributária.

8. Dessa feita, entendo que continuam válidas as orientações anteriormente firmadas por esta Consultoria Jurídica, devendo tão somente ser feita uma leitura atualizada do aludido Parecer, com a consideração da elevação do valor de alçada estabelecido na citada IN TCU 76 de 23/11/2016. Em outras palavras, deve-se considerar que o valor limitador será de R\$ 100.000,00 e não mais de R\$ 75.000,00 como previa o revogado inciso I do artigo 6º da IN/TCU nº 71/2012, vigente à época.

9. Vejamos o teor do Parecer nº 671/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU:

“Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por intermédio da Nota Técnica nº 3/2016 (01731107), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, por meio do qual se requer o estabelecimento de regras e procedimentos para a cobrança de débitos não quitados, iguais ou inferiores a R\$ 75.000,00, atualizados monetariamente, oriundos da análise de prestações de contas de convênios, uma vez que estes débitos não devem gerar a instauração de Tomadas de Contas Especiais - TCE, conforme o disposto no inciso I do artigo 6º da IN/TCU nº 71/2012

2. Relata a Subsecretaria a impossibilidade de envio de tais débitos ao Tribunal de Contas da União em decorrência de tais valores não superarem o valor de alçada estabelecido no âmbito daquele Tribunal para instauração de Procedimento de Tomada de Contas Especial. Esclarece que os devedores são inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, em cumprimento ao art. 2º § 1º da Lei 10.522/02, e no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, conforme preceituado pelo art. 31 §4º da IN/STN 01/1197, após o esgotamento do contraditório e ampla defesa. Afirma haver 30 (trinta) processos nesta condição, cujo somatório dos recursos a serem restituídos perfaz o montante de R\$ 2.164.272,27. Após discorrer sobre a legislação aplicável ao tema, a Subsecretaria apresenta os seguintes questionamentos a esta Consultoria Jurídica:

a) *Dada a necessidade de envio dos processos relacionados no quadro do item 3 à PGFN, quais documentos devem compor obrigatoriamente o processo de débitos? Deve ser autuado um novo processo com essa nomenclatura ou há possibilidade de, por analogia, ser enviado o processo que já existe de “Tomada de Contas Simplificada” com os documentos cabíveis a cada caso, sobretudo aqueles constantes no art. 10 da IN/TCU 71/2012.*

b) *Qual o trâmite interno a ser seguido para saída destes processos do Ministério? Por exemplo, após autuação do processo, este deve ser encaminhado à Consultoria Jurídica, à Secretaria Executiva ou à Assessoria Especial de Controle Interno para, então, ser enviado à PGFN?*

(...)

6. *Fixada essa premissa, passo à análise das questões apresentadas referentes ao procedimento para cobrança de débitos apurados no âmbito das áreas técnicas desta Pasta que não atinjam o montante previsto para instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de contas da União.*

7. *Conforme aduzido pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN cobrar tais valores, conforme teor §2º e §5º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67.*

8. *A PGFN realizará a inscrição dos débitos apurados em dívida ativa e, em seguida, promoverá a cobrança de forma amigável ou judicial dos valores atualizados. Para que esta atuação seja realizada, caberá aos órgãos administrativos desta Pasta providenciar a juntada de documentos capazes de atestar a certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos existentes.*

9. *Registro que a certeza pode ser definida como a caracterização perfeita da existência do débito, apta a evidenciar a exatidão dos elementos constitutivos da relação jurídica subjacente (sujeitos, vínculo jurídico e prestação). O conceito de liquidez atrela-se à ideia da possibilidade da determinação do objeto, evidenciado pela viabilidade de se calcular o valor a ser cobrado mediante simples operações aritméticas. Por fim, a exigibilidade diz respeito a não sujeição do crédito a qualquer condição, termo ou encargo. O crédito deve ser atual e ter ocorrido a devida solicitação de pagamento e o transcurso do prazo fixado, sem o adimplemento da obrigação^[1].*

10. *Nesse sentido, o art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67 cita como documento essencial ao exame de legalidade o processo administrativo ou outros expedientes utilizados para a aferição do crédito público, que comprovem a observância do procedimento legalmente previsto para sua constituição, inclusive a comprovação da notificação para pagamento.*

11. *Ademais, juntamente com toda a documentação relativa à constituição do crédito Público, o órgão de origem deverá encaminhar um “Demonstrativo de Débito”, para cada um dos devedores. Este documento deverá ser assinado pelo responsável pela sua confecção, e deve conter os dados exigidos pelo art. 2º da Lei nº 6.830/80, e pelo art. 5º da Portaria MF nº 75/2012, quais: a) o nome do devedor, dos corresponsáveis, seus números de CPF ou CNPJ e seus domicílios. b) o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato c) a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida d) a indicação, se for o caso, de estar à dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo e) o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.*

12. *Esses são, portanto, os documentos que devem contar no processo a ser encaminhado à PGFN. Ante tal panorama, e atento ao questionamento específico apresentado pela área técnica desta Pasta, entendo possível o encaminhamento do processo de “Tomada de Contas Simplificada”, desde que, a critério da área técnica competente, sejam identificados todos os elementos necessários para subsidiar a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.*

13. *Destaco, por oportuno, que a autuação de processo com nova nomenclatura não se apresenta como procedimento equivocado, revelando-se em mera escolha discricionária a ser adotada pelo gestor. Entretanto, oriento que, inobstante a opção a ser adotada, seja pela abertura de novo procedimento ou remessa do processo já existente, **haverá necessidade de realização de análise técnica sobre a existência dos elementos necessários para subsidiar a ação da PGFN, bem como a efetiva solicitação à procuradoria fazendária no sentido de que os valores a serem cobrados devem ser devolvidos ao Fundo Nacional de Cultura, consoante os ditames da Lei nº 8.313/91^[2], caso tais valores sejam originários de tal Fundo.***

14. *No tocante ao questionamento acerca do trâmite interno para encaminhamento dos feitos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, **não vislumbro qualquer óbice que impeça os órgãos técnicos desta Pasta de enviarem os processos para ajuizamento de ações diretamente à***

PGFN, desde que, por óbvio, as áreas técnicas verifiquem a existências de todos os elementos aptos a subsidiar o envio conforme acima detalhado, bem como inexistam dúvidas jurídicas relevantes aptas a atrair a atenção desta Consultoria Jurídica.

15. *Por fim, registro a necessidade de que as áreas técnicas identifiquem o município de domicílio dos devedores para que o procedimento de apuração seja encaminhado de forma correta ao órgão da PGFN com competência territorial para efetuar a cobrança. A lista com a abrangência das Unidades locais da PGFN pode ser consultada no endereço: <http://www.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades-responsaveis/unidades-responsaveis>. Os feitos deverão ser enviados aos órgãos da PGFN situados no município de domicílio dos devedores identificados.”*

20. Eis o parecer.

21. À consideração superior, com sugestão de encaminhamento dos autos à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, para ciência de adoção das providências de sua alçada.

Brasília, 25 de junho de 2018.

EDUARDO MAGALHÃES
ADVOGADO DA UNIÃO
Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400005912201784 e da chave de acesso bee065b7

Notas

- ¹ *A conceituação dos elementos necessários para o envio de débitos não-tributários foram retirados da Cartilha Dirigida aos Órgãos de Origem redigida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, contida no seguinte endereço URL: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/cartilha-aos-orgaos-de-origem/Cartilha%20aos%20Orgaos%20de%20Origem%20-%20Impessoal.pdf>*
- ² *Registre-se que caso os convênios em questão possuam verbas originárias do Fundo Nacional de Cultura, tais valores deverão retornar ao aludido Fundo, conforme previsão contida no art. 5º, inciso VI da Lei nº 8.313/91, verbis: Art. 5º O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos:(...)VI - **devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei**, e não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa;*

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 144747001 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA. Data e Hora: 25-06-2018 18:00. Número de Série: 1795756. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
