



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS

PARECER nº 00441/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.015571/2005-11

INTERESSADOS: SECRETARIA DE INCENTIVO E FOMENTO À CULTURA/SEFIC

ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO. REPROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA - PRONAC.

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto atualizados monetariamente. **II** - Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal. Lei nº 8.313, de 1991. Portaria MinC nº 86, de 2014. Instrução Normativa MinC nº 05, de 26 de dezembro de 2017. **III** - Pedido de Revisão. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. **IV** - Art. 65 da Lei 9.784, de 1999. **V**- Não foram apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar a inadequação da decisão ministerial impugnada. **VI** - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para não conhecer recurso.

Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 05-8602, denominado Plano Anual de Atividades – IV Festa Literária Internacional de Parati (FLIP 2006), com prestação de contas já encerrada e reprovada, por meio de decisões administrativas do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura desta Pasta e do Ministro de Estado da Cultura.

2. A decisão ministerial que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio do Despacho nº 54, de 08 de novembro de 2016, publicado no Diário Oficial da União nº 215, de 09 de novembro de 2016.

3. Para a reprovação das contas, argumentou a área técnica que foram detectadas as seguintes irregularidades: (i) apresentação de documentos fiscais sem o nome do proponente; (ii) apresentação de notas fiscais que não descrevem o produto ou serviço realizado; (iii) apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica sem o acompanhamento dos respectivos documentos fiscais; (iv) documentos discas sem data de emissão ou com data de emissão fora do prazo de execução do projeto; (v) multas de DARF; (vi) notas fiscais ilegíveis; e (vii) diferença de R\$ 27.691,03, referente à diferença encontrada entre o total de mecenato recebido e o total de depósitos realizados na conta movimento do projeto.

4. Transcrevo parte relevante da análise feita no Parecer nº 2/2016/G3/PASSIVO/CGNOR/DGMF/SEFIC, por contribuir para a elucidação do assunto, *ipsis litteris*:

Trata o presente da análise da documentação encaminhada em fase recursal, contra a decisão de reprovação das contas do projeto em apreço, publicado no Diário Oficial da União (DOU) n.º 218, em 16/11/2015, Seção 01, página nº 57, conforme fl. 3416.

2. O projeto supracitado fora reprovado por meio da Portaria nº 654 de 13 de novembro de 2015, por não apresentar documentos capazes de comprovar a regularidade das contas no tocante à execução financeira do projeto. O Laudo Final sobre a Prestação de Contas acostado à fl. 3412 constatou diversas regularidades no projeto tendo sugerido sua reprovação com base nos seguintes fatos:

Apresentação de documentos fiscais sem a devida identificação do projeto ou do proponente.

Total: R\$104.959,22;

Notas Fiscais sem descrever o produto ou serviço realizado. **Total: R\$ 178.616,51;**

Apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica. Total: **R\$ 12.992,50;**

Multas de DARF. **Total: R\$ 94,53;**

Notas Fiscais Ilegíveis. **Total: R\$ 1.949,06.**

Documentos fiscais com data de emissão fora do prazo de captação ou sem data de emissão. Total: **R\$ 91.319,80 e;**

Apresentação de depósitos e cheques sem a comprovação de documentos fiscais. Total: **R\$ 295.030,71.**

2.1 O proponente interpôs Recurso Administrativo com solicitação de reconsideração da reprovação em 25 de novembro de 2015, conforme documentação acostada às fls. 3.422-3.428. Após ter considerando os argumentos expostos pelo proponente em fase recursal, foi efetuada a reavaliação da prestação de contas apresentada pela área financeira responsável.

Desta análise, verificou-se que a documentação apresentada em fase recursal permaneceu em parte insuficiente a sua reversão. Todavia, como dito, parte dessa documentação foi acatada pela área financeira, uma vez que novos elementos foram apresentados e se fizeram capazes a reverter sua reprovação nos seguintes questionamentos:

Identificação do processo, número do Pronac e ou Proponente nos documentos fiscais apresentados;

Correção da descrição dos serviços prestados nas Notas Fiscais apresentadas;

Despesas realizadas acima dos valores aprovados pelo MINC.

Entretanto, conforme salienta o relatório financeiro as folhas 4438/4439, os demais argumentos e documentos apresentados não possibilitaram a reversão da decisão anteriormente proferida conforme esclarecemos a seguir:

2.2 Durante a análise da prestação de contas, algumas notas foram reprovadas pela ausência do nome de proponente e número de Pronac, porém havia outras irregularidades, como a data de emissão fora do prazo de execução do projeto. Algumas notas fiscais foram aprovadas pelo nexo de causalidade com o projeto, porém notas referentes à alimentação e hospedagem fora do prazo de execução não foram aceitas. São elas:

Cantina do André, R\$ 6.129,00, fl. 3441; Disandra Restaurante Ltda – ME, R\$ 2.034,00, fl. 3442; Restaurante Banana da Terra, fl. 3444, R\$ 9.600,00; Restaurante Banana da Terra, fl. 3445, R\$ 8.000,00; Restaurante Banana da Terra, fl. 3445, R\$ 4.080,00; Restaurante Banana da Terra, fl. 3445, R\$ 3.840,00; Restaurante Banana da Terra, fl. 3445, R\$ 3.600,00; Porto da Pinga de Paraty Ltda – ME, fl. 3447, R\$ 670,00; Café Pingado de Paraty – ME, fl. 3449, R\$ 744,00; Café Pingado de Paraty – ME, fl. 3450, R\$ 792,00; Café Pingado de Paraty Ltda – ME, fl. 3451, R\$ 434,00; Andre Braga Cremades, fl. 3452, R\$ 16.659,00; Café Pingado de Paraty Ltda – ME, fl. 3454, R\$ 790,00; Café Pingado de Paraty Ltda – ME, fl. 3454, R\$ 1.180,00; Restaurante Banana da Terra Ltda, fl. 3456, R\$ 525,00; Pousada Morro do Forte Ltda- ME, fl. 3466, R\$ 960,00; Scriba Traduções e Assessoria Linguística Ltda, fl. 3468, R\$ 2.000,00; Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., fl. 3472, R\$ 145,48; Restaurante da Matriz de Paraty Ltda – ME, fl. 3474, R\$ 180,00; Maiorca Turismo, fl. 3478, R\$ 703,54; Estudio Lerner S/C Ltda – ME, fl. 3480, R\$ 500,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3482, R\$ 211,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3482, R\$ 211,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3482, R\$ 198,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3484, R\$ 202,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3484, R\$ 184,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3485, R\$ 189,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3485, R\$ 184,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3486, R\$ 72,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3486, R\$ 63,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3487, R\$ 63,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3487, R\$ 45,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3488, R\$ 45,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3488, R\$ 36,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3489, R\$ 112,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3489, R\$ 148,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3490, R\$ 144,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3490, R\$ 144,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 3491, R\$ 144,00; Recibo de Táxi, fl. 3495, R\$ 70,00; Porto da Pinga de Paraty Ltda –ME, fl. 3497, R\$ 670,00; Ronara E. S. Moreira – ME, fl. 3505, R\$ 1.950,00; Restaurante Chafariz de Paraty Ltda – ME, fl. 3582, R\$ 24,00; Bar e Restaurante Cruz e Maceda Ltda ME, fl. 3582, R\$ 30,00; Restaurante Chafariz de Paraty Ltda – ME, fl. 3583, R\$ 20,00; Paraty Sabor da Terra Restaurante Ltda – ME, fl. 3584, R\$ 7,00; Andre Braga Cremades, fl. 3584,

R\$ 160,00; Miguel P. de Souza Peixaria & Bar, fl. 3586, R\$ 632,00; Copy Service Gráfica e Fotolito Ltda, fl. 3589, R\$ 30,00; Copy Service Gráfica e Fotolito Ltda, fl. 3590, R\$ 40,00; Copy Service Gráfica e Fotolito Ltda, fl. 3592, R\$ 130,00; Dody Emp Tur Inc Info Ltda, fl. 3597, R\$ 153,50; Dody Emp Tur Inc Info Ltda, fl. 3649, R\$ 153,50; Link Egf Est Graf Foto Ltda ME, fl. 3652, R\$ 2.620,00; Paraty Serv. De Lazer e Eventos Cult. Ltda ME, fl. 3686, R\$ 2.500,00; Valter Zamur Filho – ME, fl. 3688, R\$ 83.448,50; F. Montagna Corretora de Seguros, fl. 3761, R\$ 2.069,03; Ampla Energia e Serviços S.A., fl. 3763, R\$ 110,40; Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações, fl. 3766, R\$ 295,09; Telefonica, fl. 3773, R\$ 284,47; Viva a Vida de Angra Gráfica, Editora e Brindes Ltda, fl. 3779, R\$ 6.265,00; VisualPhone Serviços Com. Multimidia Ltda, fl. 3788, R\$ 153,50; Cectel Centro Cultural Turismo Ltda, fl. 3791, R\$ 8.784,00; Porto da Pinga de Paraty Ltda – ME, fl. 4107, R\$ 670,00; Porto da Pinga de Paraty Ltda – ME, fl. 4108, R\$ 670,00; Café Pingado de Paraty Ltda – ME, fl. 4109, R\$ 744,00; Café Pingado de Paraty Ltda – ME, fl. 4109, R\$ 792,00; Andre Braga Cremades, fl. 4110, R\$ 6.129,00; Restaurante Chafariz de Paraty Ltda – ME, fl. 4118, R\$ 3.505,00; Ronara E. S. Moreira – ME, fl. 4119, R\$ 1.950,00; Bar e Restaurante Cruz e Maseda, fl. 4120, R\$ 30,00; Restaurante Chafariz de Paraty Ltda – ME, fl. 4121, R\$ 24,00; Restaurante Chafariz de Paraty Ltda, fl. 4121, R\$ 20,00; Andre Braga Cremades, fl. 4122, R\$ 160,00; Paraty Sabor da Terra Restaurante Ltda – ME, fl. 4122, R\$ 7,00; Restaurante Banana da Terra Ltda, fl. 4123, R\$ 8.000,00; Restaurante Banana da Terra, fl. 4123, R\$ 9.600,00; Restaurante Banana da Terra Ltda, fl. 4124, R\$ 3.600,00; Restaurante Banana da Terra Ltda, fl. 4125, R\$ 3.840,00; Restaurante Banana da Terra Ltda, fl. 4125, R\$ 4.080,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4126, R\$ 211,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4126, R\$ 211,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4127, R\$ 184,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4127, R\$ 211,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4128, R\$ 202,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4128, R\$ 198,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4129, R\$ 184,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4129, R\$ 72,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4130, R\$ 45,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4130, R\$ 189,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4131, R\$ 63,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4131, R\$ 63,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4132, R\$ 36,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4132, R\$ 112,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4133, R\$ 144,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4133, R\$ 45,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4134, R\$ 148,50; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4134, R\$ 144,00; Eliza Mara de Carvalho Borges Marin – ME, fl. 4135, R\$ 144,00; Andre Braga Cremades, fl. 4136, R\$ 16.659; Miguel P. de Souza Peixaria & Bar, fl. 4137, R\$ 632,00; Café Pingado de Paraty Ltda – ME, fl. 4138, R\$ 1.180,00; Café Pingado de Paraty Ltda – ME, fl. 4138, R\$ 790,00; Restaurante Banana da Terra, fl. 4139, R\$ 525,00; RGB Restaurantes Ltda, fl. 4403, R\$ 182,71; Vivo, fl. 4409, R\$ 54,90; Vivo, fl. 4410, R\$ 187,62. Maiorca Passagens e Turismo Ltda, fl. 4416, R\$ 703,54; Cectel Centro Cultural de Turismo Ltda, fl. 4423, R\$ 8.784,00.

Totalizando R\$ 252.847,78.

Além da documentação citada acima, permaneceram insuficiente a análise Financeira, as informações prestadas quantos aos itens de reprovação 3.6, uma vez que, mesmo tendo sido solicitado o envio de GRU referente ao valor de R\$ 94,53 gastos com juros e multas, tal documento não foi enviado e item 3.7, uma vez que, as notas fiscais encaminhadas a esta gerencia em fase recursal, permaneceram ilegíveis.

2.3 Diante dos novos apontamentos da área financeira e em atendimento ao *Art. 59 da Lei nº 9.784*, foi encaminhado ao proponente os *Ofícios Nº. 72 e 73 de 2016* (fls. 4442/4443), informando as novas inconsistências, bem como, concedendo novo prazo ao proponente, para apresentar novos esclarecimentos. Em atendimento aos Ofícios supracitados, o proponente encaminhou a esta gerencia em 28/04/2016, nova documentação (fls. 4448/4466), com vista a sanar tais pendências. Após analisar de tais documentos, tenho a considerar que:

2.3.1 Quanto à vigência do prazo de execução do projeto e a despesa realizadas fora deste prazo.

Muito embora, tenha o proponente, tentado lançar sobre este Ministério a responsabilidade pela não concessão de uma nova prorrogação no prazo de execução do projeto, alegando para tanto, ter solicitado nova prorrogação (fl. 120), a qual, não fora analisada tão pouco indeferida por este Ministério, tendo por fim sugerido a falta de competência por desorganização administrativa do Órgão. Em resposta a tais fatos, esclareço que:

O silêncio do ente público, não autoriza o conveniente a agir de forma unilateral, tão pouco justifica sua conduta. Ademais, qualquer alteração no que restou acordado entre as partes no termo de convênio carece de **prévia autorização do concedente**. Em outras palavras, somente

após o consentimento do concedente poderá o conveniente **ampliar a execução do objeto pactuado** ou **reduzir ou excluir alguma meta do convênio**.

Como se vê, o saldo dos recursos incentivados a data final de sua execução, deveriam ser restituídos ao *Fundo Nacional de Cultura - FNC*, uma vez que não havia prorrogação no prazo de execução autorizada pelo Órgão concedente e as despesas realizadas fora deste prazo, somente seriam aceitas se, o fato gerador da despesa, tivesse ocorrido dentro do prazo de execução do projeto, conforme dispõem o *art. 4º, alínea “c” da Portaria MinC Nº 86*.

Art. 4º - As seguintes impropriedades ou falhas formais ensejarão tão somente ressalvas na análise das prestações de contas: c) despesas realizadas fora do prazo de execução do projeto, desde que o fato gerador tenha ocorrido no prazo autorizado para a execução do projeto e a característica da despesa justifique pagamento posterior;

Todavia, o proponente realizou despesas posteriores ao prazo de execução, as quais não se enquadram no dispositivo legal elencado acima, uma vez que, nem o fato gerador da despesa, nem suas características as justificam. Tal atitude é caracterizada como alteração unilateral do objeto do convênio, pelo conveniente, ato expressamente proibido pelos dispositivos legais, sobre o assunto leciona o Ministro Ubiratan Aguiar.

“A alteração do objeto ou das metas acordadas não pode ser realizada unilateralmente. Nesses casos, aconselha-se que seja formalizada proposta de alteração de convênio ou Plano de Trabalho, devidamente justificada, ao órgão repassador, com prazo mínimo para análise, devendo o conveniente sempre manter o comprovante de envio da proposta, para utilizar em caso de questionamento”.

É importante observar que a remessa da proposta de alteração não permite a modificação das condições originais pactuadas, até que essa seja autorizada pelo órgão concedente.

Ressalta-se ainda, que as despesas realizadas pelo proponente, além de estarem fora do prazo de execução, não se justificam quanto à finalidade das despesas, uma vez que o objeto pactuado entre as partes visava à realização de atividades culturais promovidas **com a finalidade de incentivar a literatura brasileira, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável da cidade**.

Deste modo, despesas com alimentação e acomodações fora do prazo de execução, em um montante superior a R\$ 200.000,00, não condizem com a finalidade cultural a qual se destinam os recursos incentivados, podendo ser, neste caso, classificadas como desvio de finalidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, veda expressamente a aplicação de recursos transferidos em finalidade diversa da estabelecida no termo de convênio. Veja o que dispõe o seu art. 25:

*Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por **transferência voluntária** a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

(...) § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

De fato, a utilização de recursos repassados em finalidade diversa da pactuada, contraria um dos aspectos fundamentais dos convênios, que é o interesse comum dos partícipes no atendimento de uma necessidade específica **da comunidade**, definida como prioritária.

O [Tribunal de Contas](#) da União possui vasta jurisprudência sobre o tema. Nesta linha, cumpre observar trecho do voto proferido pelo Ministro Relator Humberto Guimarães Souto, no julgamento da Tomada de Contas Especial nº 650.328/1997-3:

Acórdão nº 349/1999 – Primeira Câmara

A esse propósito, devo dizer que o desvio de finalidade só se caracteriza quando recebido o recurso pelo administrador para aplicação em determinado objetivo, e ele, sem uma razão plausível, aplica em outro objeto totalmente diverso daquele inicialmente pactuado, como no caso de receber recurso para construção ou recuperação de calçamentos na municipalidade e aplicar na construção de mercado municipal, desviando-se, assim, totalmente, do objetivo inicial.

Como se desprende dos autos, pela característica das despesas (alimentação e acomodações), não há que se falar em falhar formal, como alega o proponente.

Neste caso específico, há evidências sim, quando no mínimo de uma má gestão dos recursos incentivados, sendo dever deste Órgão, zelar pelo interesse comum, solicitando a devolução dos recursos utilizados de forma inadequada, acrescentando-lhes as multas e juros determinados por Lei. Todavia, alguns dos argumentos apresentados pelo proponente, se fizeram pertinentes, pelo que acato a documentação encaminha quanto aos apontamentos **3.2 e 3.3** acostados à fl. 4443 do presente processo.

3. Assim, uma vez que a documentação apresentada pelo proponente foi insuficiente à reversão total da decisão anteriormente proferida. Confirmando os apontamentos da *Análise Financeira acostada* às fls. 4438/4439, e proponho o envio dos autos ao Senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, com sugestão de **Ratificação da Reprovação** da prestação de contas final do processo epígrafado, **com redução no valor a ser ressarcido, ficando este em R\$ 252.847,78**, para pronunciamento e posterior encaminhamento ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura para que, com fulcro no artigo 20 § 2º da Lei nº 8.313/1991, possa registrar de forma definitiva decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto pelo proponente.

5. Como se vislumbra com clareza, o projeto foi considerado irregular, de forma definitiva pelo Ministro de Estado, sendo gerado um montante de R\$ 517.124,88, atualizado em maio de 2016, a ser devolvido ao Erário (fl. 4486).

6. O proponente apresentou novo recurso administrativo, recebido e analisado como sendo um pedido de revisão, com espeque em novos documentos apresentados. Aduziu, em breve síntese, pelo reconhecimento das despesas realizadas fora do período de execução como sendo uma mera irregularidade formal, consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União. A entidade proponente reforçou que a análise técnica exarada por este Ministério da Cultura considerou que o objeto e objetivos do projeto foram integralmente alcançados. Desse modo, pugnou, naquela oportunidade, pela reanálise do valor a ser eventualmente ressarcido.

7. Em relação à argumentação do proponente, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura manifestou-se nos termos do Parecer nº 0130/2017/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 5000/5002), pelo não acatamento das razões aduzidas no pedido de revisão, com o respectivo indeferimento do pedido de redução apresentado. Ademais, asseverou a área técnica não ter ocorrido prescrição, mormente porque a demora na conclusão do procedimento de avaliação de contas deu-se pela morosidade da proponente em atender às diligências dos órgãos desta Pasta.

8. Esta CONJUR/MinC também se manifestou acerca do primeiro pedido de revisão, por meio do **Parecer nº 191/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, o qual opinou pelo indeferimento do pedido revisional apresentado, mantendo-se incólume o valor a ser ressarcido, bem como a determinação de reversão da inabilitação aplicada à entidade proponente nos termos do DESPACHO nº 60, de 08/11/2016 de fls. 4477/4478.**

9. Inconformado, o proponente apresentou um novo pedido de revisão (nominado de pedido de reconsideração), requerendo o acolhimento dos documentos anexados, para a revisão da decisão proferida em 31/05/2017, com consequente aprovação integral da prestação de contas do projeto, ante a perfeita regularidade dos pagamentos.

10. A SEFIC/MinC analisou tecnicamente os argumentos do novo pedido e chegou a seguinte conclusão:

3. Desse modo, diante da fragilidade dos argumentos apresentados e da falta de elementos comprobatórios que possibilitem o afastamento da responsabilidade da proponente em prestar contas a este Ministério, ou que possam reverter a decisão anteriormente proferida, sugiro a manutenção da reprovação do projeto do processo em epígrafe.

4. Assim, uma vez que as justificativas e documentos apresentados não possibilitaram a reversão da decisão anteriormente proferida, proponho o envio dos autos ao Senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, com sugestão de **RATIFICAÇÃO** da Reprovação da prestação de contas final do processo epígrafado, no valor nominal de **RS 252.847,78**.

11. Os autos processuais foram encaminhados a este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, para análise e manifestação jurídica.

12. É o relatório. Passa este advogado da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

13. Inicialmente, importante 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, portanto, a este órgão jurídico adentrar em 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.

14. Noutro giro, os principais 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), bem como 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.

15. É essencial 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 mencionada obrigação para quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. *Litteris*:

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

16. Por oportuno, também transcrevo excertos da Lei nº 8.313, de 1991, no que se refere à 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. (nossos grifos).

17. Em acréscimo, é válido trazer à luz as Partes I e II da Portaria MinC nº 86, de 2014, por ser essencial para detalhar a 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.

18. Tecido o contexto normativo que envolve a matéria, é imperioso salientar que somente cabe nessa fase processual um **pedido de revisão**, nos termos do art. 65 da Lei 9.784, de 1999, *verbis*:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

19. Nesse cenário, em que pese o proponente ter manejado um “Pedido de Reconsideração”, esta CONJUR/MinC, em face do princípio da fungibilidade recursal, analisará como sendo um pedido de revisão, previsto na citada Lei de Processo Administrativo Federal.

20. **Após uma análise detida dos autos, este advogado da União não conseguiu identificar fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da decisão ministerial. Resta claro nos autos que o proponente não apresentou mencionados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar as impropriedades da decisão administrativa impugnada.**

21. **Pelo contrário, reiterou a sua inconformidade com os mesmos argumentos já analisados pelas áreas técnica e jurídica deste Ministério e apresentou outros documentos que não foram hábeis para a reversão da decisão administrativa adotada. Registro, com a devida vênia, que as alegações não são factíveis e não encontram respaldo na legislação vigente, por todos os argumentos já lançados no Parecer Jurídico nº 191/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU e na nova análise recursal feita pela área técnica.**

22. **Vale registrar mais uma vez que o motivo para a reprovação da prestação de contas foi o descumprimento de inúmeras regras financeiras atinentes ao PRONAC, fato que restou claramente comprovado nos autos.**

23. Nesse cenário, por ter descumprido as regras financeiras da política pública em foco, o proponente deve ressarcir ao Erário os valores indevidamente utilizados, haja vista que **o sistema de prestação de contas da Lei Rouanet exige tanto o cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto pactuado com a Administração Pública, quanto a observância das obrigações financeiras prevista na legislação acima citada.**

24. 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 poucos 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.

25. Dessa feita, as alegações do recorrente quanto às mencionadas irregularidades, com a devida vênia, não são factíveis e não foram acompanhadas de provas no sentido de que não incorreu em todas as irregularidades apontadas pela área técnica.

26. Em linha de arremate, é imperioso assinalar que **o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível**, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, corrigidos de acordo com as regras do PRONAC, haja vista que suas contas foram definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado desta Pasta, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

27. Já a eventual aplicação de penalidade de inabilitação ou de qualquer outra penalidade administrativa estará fulminada pela prescrição, conforme preleciona o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, uma vez que a prestação de contas foi apresentada há mais de 05 anos.

Art. 57. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contados da apresentação dos documentos previstos no art. 49, fica caracterizada a prescrição para aplicação das sanções previstas nesta Instrução Normativa, ressalvada a imprescritibilidade do ressarcimento dos danos ao erário, conforme art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

28. Entretanto, destaco haver entendimento já consolidado no âmbito desta Consultoria Jurídica de que a prescrição relativa à penalidade não impede que haja a constituição do proponente como **inadimplente**, caso não ocorra o recolhimento dos valores devidos, mormente porque tal qualificação não se constitui como espécie de apenamento.

III. CONCLUSÃO.

29. 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.

30. **Sendo assim, entende-se que o pedido de revisão em análise, apresentado como pedido de reconsideração, deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, recomendando-se que NÃO SEJA CONHECIDO, em razão de não terem sido apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar a inadequação da decisão administrativa impugnada.**

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

Brasília, 20 de julho de 2018.

(assinado eletronicamente)
IVAN SANTOS NUNES
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) 01400015571200511 e da chave de acesso 45c74e68

Documento assinado eletronicamente por IVAN SANTOS NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 151479927 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 20-07-2018 12:35. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
