



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

PARECER n. 00448/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.018252/2010-25

INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA DO MINISTÉRIO DA CULTURA - SEFIC/MinC

ASSUNTOS: RECURSOS ADMINISTRATIVOS EM FACE DE DECISÃO QUE REPROVOU A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PROJETO CULTURAL INCENTIVADO PELA LEI ROUANET (LEI Nº 8.313, de 1991).

EMENTA: PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto cultural atualizados monetariamente. II - Recursos administrativos. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. Análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto. 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 conhecer e negar provimento aos recursos.

Exmo. Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 10-8865, denominado "Trilhas da Floresta", com prestação de contas já encerrada e reprovada, por meio de decisão administrativa do Ilmo. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, nos termos do Relatório de Execução nº 091/2015 – COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC.

2. A epígrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 587, de 06 de outubro de 2015, publicada no Diário Oficial da União nº 192, de 07 de outubro de 2015.

3. O escopo primordial do projeto era produzir um livro de arte que resgataria a história da silvicultura no Brasil, representada pelo cultivo, reprodução e desenvolvimento de árvores florestais.

4. Por sua vez, a motivação técnica para a reprovação da prestação de contas fulcrou-se, essencialmente, no fato do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados, em razão do Plano de Distribuição pactuado com a Administração Pública ter sido descumprido pelo proponente.

5. Defenderam os técnicos da SEFIC/MinC, que o proponente enviou comprovação em número bastante inferior ao aprovado das doações no Plano de Distribuição. Transcrevo abaixo a robusta análise técnica do processo (fls. 309/310v). *Verbis:*

Trata-se o presente da análise de recurso administrativo (fls. 299/303) interposto pela proponente Master Projetos e Empreendimentos Culturais Ltda. - ME, após a reprovação da prestação de contas do projeto em epígrafe, em virtude do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados.

2. O projeto “Trilhas da Floresta” previa a produção de um livro de arte sobre a história da silvicultura no Brasil, contendo 120 fotos em 132 páginas. A distribuição dos exemplares seria totalmente gratuita, com previsão de uma tiragem de 3.000 exemplares. 2.700 seriam doados para população de baixa renda e 300 para os patrocinadores.

3. A proposta foi aprovada por meio da portaria nº 0274/11, com publicação no D.O.U. e autorização para captar R\$ 200.970,00 a partir de 23/05/2011. O projeto teve seu prazo de captação prorrogado até 30/06/2012. O produto foi enquadrado no art. 18, tendo em vista a área cultural de Humanidades no segmento Edição de Livros. O valor total captado foi de R\$ 200.970,00, o que corresponde a 100% do valor autorizado.
4. A prestação de contas do projeto foi apresentada em 26/07/2012, tendo alcançado cumprimento de objeto e objetivos por meio do Relatório de Execução nº 440/2012, publicado no D.O.U. em 21 de setembro do mesmo ano (Portaria nº 534, de 20 de setembro de 2012). Em atenção à solicitação de auditoria da Controladoria-Geral da União, à fl. 272, na qual o presente consta como um dos projetos listados, verificou-se a necessidade de nova análise mais pormenorizada dos autos pela então Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação - CGAAV.
5. Percebendo que o proponente enviou comprovação em número bastante inferior ao aprovado das doações no Plano de Distribuição, solicitou-se em dois momentos a comprovação da doação dos demais exemplares para beneficiários e para patrocinadores, por meio dos Ofícios nº 5.277/2014 e nº 1.279/2015 (fls. 292 e 294, respectivamente). Todavia, o proponente não enviou resposta a nenhum dos ofícios, restando não comprovado o cumprimento do Plano de Distribuição e de Democratização do Acesso, comprometendo o alcance dos incisos VI e VII do art. 75 da IN/2012, vigente à época de execução do projeto. Desta maneira, o Relatório de Execução nº 009/2015 – COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC (fl. 296) concluiu que o objeto e objetivos do projeto não foram alcançados.
6. Em sua defesa, o proponente apresentou recurso de contestação contra as conclusões do Parecer Técnico, disposto entre as fls. 299 e 303 dos autos, o qual apresenta os seguintes argumentos, resumidamente:
 - 6.1. Assinala que o MinC não levou em consideração as cotas do Patrocinador (10%) e da proponente (10%), o que reduziria a comprovação em 600 exemplares, restando a ser comprovado apenas 1.848.
 - 6.2. Justifica que, em razão do transcurso do lapso temporal, não conseguiu obter as declarações de recebimento das instituições beneficiárias, em substituição àquelas que foram apresentadas ao MinC. Aponta, ainda, que estas mesmas declarações já foram apresentadas ao MinC e foram, estranhamente, após a constatação de regular distribuição, extraviadas do processo administrativo, gerando extemporânea reiteração de comprovação.
 - 6.3. Informa que vários exemplares foram entregues ao Patrocinador (além de sua cota legal) que os distribuíram livremente, tal como o fez também o Proponente além de sua cota prevista em lei.
 - 6.4. Alega que, como a reprovação do projeto foi somente em função da distribuição, não poderá ocorrer reprovação, mas tão somente e, em último caso, aprovação com ressalvas.
 - 6.5. Classifica como tentativa de enriquecimento sem causa por parte do erário a solicitação de devolução da quantia integral captada, uma vez que houve realização integral do projeto.
7. Passemos a análise dos argumentos expostos pelo proponente:
8. O projeto previu que, dos 3.000 exemplares produzidos, 300 seriam destinados aos patrocinadores, ou seja, 10% do total, e os demais livros seriam distribuídos entre bibliotecas indicadas pelo MinC (10%), bibliotecas municipais (20%) e estaduais (20%), universidades e instituições (39,8%) e para o MinC (0,2%). Contudo, as declarações enviadas à Prestação de Contas somam apenas 253 exemplares, sendo que em uma delas não consta a quantidade de exemplares distribuídos. Não foi enviada nenhuma declaração do patrocinador, portanto não há que se falar em redução na quantidade de exemplares pendentes de comprovação.
9. Por meio dos ofícios nº 5.277/2014 e nº 1.279/2015 (fls. 292 e 294, respectivamente) solicitou-se a comprovação da distribuição dos demais exemplares destinados aos beneficiários e aos patrocinadores. Ao contrário do que foi exposto pelo proponente, as declarações não foram extraviadas. Elas constam na Prestação de Contas, entre as fls. 256 e 266, e somam apenas 253 exemplares. Logo, o proponente não comprovou a distribuição de 2.747 exemplares, sendo 300 para o patrocinador e 2.447 para os beneficiários. Cabe ressaltar que nenhum dos ofícios foi respondido.
10. Quanto à informação contida no item 6.3, em que o patrocinador teria recebido uma cota superior aos 10% prevista em lei, há uma violação ao inciso I do art. 44 do Decreto nº 5.761/2006:

Art. 44. Os programas, projetos e ações culturais financiados com recursos do PRONAC deverão apresentar, obrigatoriamente, planos de distribuição de produtos deles decorrentes, obedecidos os seguintes critérios:

I - Até dez por cento dos produtos com a finalidade de distribuição gratuita promocional pelo patrocinador;

11. Assim, não poderia o proponente exceder o percentual previsto para distribuição gratuita aos patrocinadores uma vez que isso prejudicaria a democratização do acesso e descumpriria o plano básico de distribuição.

12. Ainda que o patrocinador tivesse distribuído sua cota de exemplares gratuitos a bibliotecas e instituições de ensino, quando da Prestação de Contas, o proponente tinha por dever enviar todos os comprovantes de recebimento dos livros pelas instituições beneficiárias.

13. O argumento descrito no item 6.5 não prospera, uma vez que uma reprovação em face do objeto gera pendências financeiras equivalentes ao valor integral captado.

14. Neste sentido, considerando que (i) o objeto é composto do produto cultural conjugado às suas finalidades; (ii) a democratização do acesso é item indispensável para a aprovação das contas do projeto; (iii) a Prestação de Contas Final carece de documentos válidos para comprovar a distribuição gratuita do produto cultural; e (iv) na fase recursal não houve fatos ou documentos novos que justificassem uma mudança no posicionamento desta área técnica, conclui-se que o objeto e objetivos foram descumpridos.

15. Uma vez configurado o descumprimento do objeto, as contas do projeto serão consideradas irregulares, devendo o projeto ser reprovado, conforme art. 27 da Instrução Normativa nº 01, de 9 de fevereiro de 2012.

16. Em suma, à luz da legislação em vigor, entende-se que a decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser mantida. Com isso, o recurso formulado pela proponente deverá ser indeferido, em virtude da ausência de fatos ou documentos novos que pudessem comprovar a execução do objeto.

17. Diante do exposto, propõe-se a remessa do processo ao Gabinete da SEFIC para análise e pronunciamento. Propõe-se ainda o posterior encaminhamento dos autos, caso seja considerado pertinente, ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura, para que se registre de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou rejeição do recurso apresentado pela entidade proponente.

6. Nesse contexto, o projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 312.381,28, atualizado em junho de 2018, a ser devolvido ao Erário (fl. 308).

7. Em linha de defesa, o proponente apresentou as seguintes teses: i) que o MinC não levou em consideração as cotas do Patrocinador (10%) e da proponente (10%), o que reduziria a comprovação em 600 exemplares, restando a ser comprovado apenas 1.848; ii) que, em razão do transcurso do lapso temporal, não conseguiu obter as declarações de recebimento das instituições beneficiárias, em substituição àquelas que foram apresentadas ao MinC; iii) que estas mesmas declarações já foram apresentadas ao MinC e foram, estranhamente, após a constatação de regular distribuição, extraviadas do processo administrativo, gerando extemporânea reiteração de comprovação; iv) que vários exemplares foram entregues ao Patrocinador (além de sua cota legal) que os distribuíram livremente, tal como o fez também o Proponente além de sua cota prevista em Lei; v) que como a reprovação do projeto foi somente em função da distribuição, não poderá ocorrer reprovação, mas tão somente e, em último caso, aprovação com ressalvas; vi) por derradeiro, classifica como tentativa de enriquecimento sem causa por parte do Erário a solicitação de devolução da quantia integral captada, uma vez que houve realização integral do projeto.

8. Conforme o Despacho nº 0610274/2018 da área técnica deste Ministério, as justificativas apresentadas não foram suficientes para a reversão da decisão anteriormente proferida, razão pela qual foi sugerida a ratificação da decisão do Secretário da SEFIC/MinC, com manutenção do valor a ser ressarcido ao Erário.

9. Os autos processuais foram encaminhados a este membro da Advocacia-Geral da União, para análise e manifestação jurídica.

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

II. FUNDAMENTAÇÃO.

11. 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.

12. 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.

13. 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, assuma obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

14. 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).

15. Em acréscimo, é válido trazer à luz as principais disposições normativas referentes à prestação de contas prevista na nova Instrução Normativa MinC nº 5, de 2017.

Art. 51. A avaliação de resultados considerará a prestação de contas como:

I - aprovada, quando:

- a) verificada a integral execução do objeto ou a execução parcial adequada à captação parcial de recursos;
- b) não apontadas inadequações na execução financeira; e
- c) sanadas todas as ocorrências apontadas em fase de diligências.

II - aprovada com ressalvas, quando houver:

- a) alterações no projeto cultural, no decorrer de sua execução, sem a anuência do MinC, desde que não caracterize descumprimento do objeto;
- b) não atendimento ao Manual de Identidade Visual do Ministério da Cultura;
- c) não apresentação de autorização de uso ou reprodução de obras protegidas por direitos autorais ou conexos;
- d) alteração do conteúdo do produto principal, desde que caracterize o alcance da ação cultural projetada, sem desvio de finalidade;
- e) alterações no Plano de Distribuição desde que não acarrete descumprimento das medidas de democratização ao acesso público e do objeto; ou
- f) ocorrências de ordem financeira que não caracterizem descumprimento do objeto ou dano ao erário.

III - reprovada, nas hipóteses de:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) descumprimento do objeto pactuado; ou
- c) descumprimento na execução financeira em decorrência da não observância aos requisitos contidos nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. A aprovação, com ou sem ressalvas, não exime o proponente de eventuais obrigações em relação a terceiros.

16. Tecido o contexto normativo que circunda o tema em análise, é imperioso registrar que um dos principais motivos para a reprovação da prestação de contas foi o fato do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados.

17. **É digno de nota que figuram no processo em análise o Senhor Bruno Vaz Amorim e a Senhora Zuleica Amorim, ambos denunciados no contexto da Operação Boca Livre de 2016, razão pela qual é importante atentar-se para mencionado fato quando da análise processual.**

18. **Nesse cenário, é imperioso avaliar que se a empresa proponente não incorreu em desvio de finalidade ou fraude, pelo fato de descumprir voluntariamente o Plano de Distribuição e, por via de consequência, as medidas de democratização do projeto cultural, uma vez que a falta de comprovação da distribuição do produto do projeto cultural nos levar a intuir que houve o comprometimento da fruição do acesso do bem cultural ao público.**

19. Faz-se mister salientar que esta Unidade Jurídica da AGU já 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.

20. Quanto às razões recursais, as alegações do proponente no que se refere às mencionadas irregularidades, com a devida vênia, não são factíveis e não foram acompanhadas de provas no sentido de atestar cabalmente que não incorreu nas desconformidades apontadas pela área técnica.

21. **É digno de nota que, na seara administrativa, a reprovação definitiva do projeto é uma medida absolutamente pertinente e imperativa, além dos devidos consectários, isto é, a aplicação de sanções ao proponente e a devolução dos recursos irregularmente auferidos ao Fundo Nacional de Cultura, devidamente atualizados (arts. 58 a 61 da Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017). Evidente, que sempre respeitando os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório e caso as penalidades não tenham sido atingidas pela prescrição.**

22. Importante destacar que a sanção de inabilitação ou qualquer outra penalidade administrativa estará fulminada pela prescrição após cinco anos contados da apresentação final da prestação de contas, conforme preceitua o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

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.

23. Entretanto, observo que existe entendimento já consolidado no âmbito desta Consultoria Jurídica de que a eventual 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.

24. **Nesse viés, recomenda-se, após decisão ministerial sobre o recurso, que a SEFIC/MinC adote todas as medidas administrativas previstas nas disposições normativas acima mencionadas, com o fito de resguardar o interesse público e preservar o Erário.**

25. Além disso, caso se constate eventual fraude na execução do projeto, esta Pasta Ministerial poderá aplicar ao proponente a multa prevista no art. 38 da Lei nº 8.313, de 1991. *Verbis*:

Art. 38. Na hipótese de dolo, fraude ou simulação, inclusive no caso de desvio de objeto, será aplicada, ao doador e ao beneficiário, multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente.

26. Sugere-se, portanto, após decisão ministerial quanto aos recursos em análise, uma apuração administrativa minudente dos fatos levantados pelas manifestações técnicas e jurídica, e caso se entenda que houve fraude ou desvio de finalidade, recomenda-se o encaminhamento de cópia dos autos à Polícia Federal, se mencionada medida já não foi adotada pela SEFIC/MinC no contexto da Operação Boca Livre.

27. Em linha de arremate, é imperioso salientar que o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura.

28. Nesse viés, mesmo não tendo competência técnica para avaliar os aspectos relativos ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto cultural que circundam o entendimento dos técnicos especializados, opina esta CONJUR/MinC que a decisão administrativa a ser adotada, a qual culminará na reprovação da prestação de contas do proponente, está devidamente fundamentada, e se baseia no conjunto probatório carreado aos autos, bem como nas razões apresentadas pela área técnica da SEFIC/MinC, motivo pelo qual é correto afirmar que está albergada pelo manto da juridicidade.

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. Reitere-se, por oportuno, que o **ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível**, razão pela qual a empresa 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 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.

31. Sendo assim, entende-se que o recurso apresentado deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, nos termos do disposto no art. 55 da mencionada Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, recomendando-se que seja conhecido, e quanto ao mérito, seja **NEGADO PROVIMENTO**, mantendo-se a reprovação da prestação de contas.

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

Brasília, 24 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) 01400018252201025 e da chave de acesso caed4b22

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 152421442 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 24-07-2018 14:41. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
