



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

PARECER nº 00506/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.009756/2004-14

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

ASSUNTO: RECURSOS ADMINISTRATIVOS EM FACE DE DECISÃO QUE REPROVOU A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PROJETO CULTURAL INCENTIVADO PELO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA - PRONAC (LEI Nº 8.313, DE 1991).

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto cultural atualizados monetariamente. II - Recurso administrativo. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. III - Análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto. IV - Análise dos aspectos financeiros. V - 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. VI - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/MinC. Sugestão para conhecer do recurso e negar provimento, mantendo-se a reprovação das contas com a manutenção do valor a ser ressarcido ao Erário.

Exmo. Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 04-5767, denominado Temporada Artística da Orquestra Sinfônica Brasileira 2005, 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 dos Laudos Finais sobre Prestação de Contas nº 16/2014/G1/Passivo/SEFIC e 135/2018/G1/SEFIC/MinC.
2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 639, de 22 de setembro de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 183, de 23 de setembro de 2014 (fl. 12414) e posteriormente pela retificada parcialmente pela Portaria SEFIC/MinC nº 343, de 21 de maio de 2018, publicada no Diário Oficial da União nº 97, de 22 de maio de 2018 (fls. 1801/1801v).
3. O escopo primordial do projeto era realizar a temporada artística da Orquestra Sinfônica Brasileira, de fevereiro a dezembro de 2005, dando prosseguimento às tradicionais séries de concertos e à divulgação da música erudita entre os mais variados segmentos de público.
4. O parecer técnico quanto ao cumprimento do objeto aprovou a prestação de contas em referência, uma vez que entendeu terem sido atingidos os objetivos e o objeto do projeto cultural (fls. 1242/1244).
5. Já a análise financeira reprovou a prestação de contas, pelo fato do proponente ter apresentado grande parte da documentação fiscal em desacordo com o exigido pela legislação do PRONAC, muitas vezes não havendo nexo causal entre despesas e as demonstrações financeiras apresentadas (fls.1793/1797), além da apresentação de gastos vedados pelos normativos em vigor. Entretanto, a área financeira acatou parcialmente alguns documentos fiscais apresentados e reduziu o valor a ser ressarcido aos cofres públicos. *Verbis:*

CONCLUSÃO

Deste modo, considerando o parecer de aprovação técnica (fls. 1242/1244) que atestou o cumprimento do objeto e dos objetivos, analisando que as peças que compõem os autos são suficientes para o julgamento da regularidade das demonstrações financeiras, observados os apontamentos legais, notadamente a Lei 8.313/1991, o Decreto 5.761/2006 e Portaria 86/2014, submeto o processo à consideração superior, com sugestão de **REPROVAÇÃO PARCIAL** da prestação de contas final do projeto em epígrafe. Posteriormente encaminhem-se os autos para notificação de cobrança do valor de 397.040,49 (trezentos e noventa e sete mil quarenta reais e quarenta e nove centavos), a ser devidamente atualizado conforme os índices oficiais no ato de sua cobrança. Encaminhe-se à consideração superior para manifestação.

6. Nesse contexto, o projeto foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 1.031.430,79, atualizado em abril de 2018, a ser devolvido ao Erário (fl. 1800).

7. Após a reprovação da prestação de contas, o proponente apresentou recurso administrativo no qual admite equívocos na realização de determinadas despesas e aproveitou o ensejo para encaminhar inúmeros outros documentos fiscais. Por derradeiro, solicitou que fosse dado provimento ao seu recurso, no sentido de acatar as justificativas e as comprovações apresentadas, reconsiderando a sanção a ele aplicada.

8. Segundo a área técnica deste Ministério, as justificativas e documentações apresentadas não foram suficientes para a reversão da decisão do Secretário da SEFIC/MinC, razão pela qual foi sugerida a reprovação da prestação de contas, com uma pequena alteração do valor a ser ressarcido ao Erário (fls. 1856/1860). *Verbis*:

CONCLUSÃO

Deste modo, observados os apontamentos legais, notadamente a Lei 8.313/1991, Lei 9.784/1999, Decreto 5.761/2006 e a Portaria 86/2014, acolho parcialmente o Recurso Administrativo e submeto o processo à consideração superior, com sugestão de REPROVAÇÃO PARCIAL da prestação de contas final do projeto em epígrafe. Posteriormente encaminhem-se os autos para notificação de cobrança do valor de R\$ 397.363,49 (trezentos e noventa e sete mil trezentos e sessenta e três reais e noventa e nove centavos), a ser devidamente atualizado conforme os índices oficiais no ato de sua cobrança. Encaminhe-se à consideração superior para manifestação.

9. **É imperioso ressaltar que a Avaliação de Prestação de Contas de fls. 1856/1860 e o Despacho nº 66/2018/G1/SEFIC/MINC, examinaram, em detalhes, todas as razões recursais do proponente, não havendo omissões ou obscuridades nos documentos. Transcrevo parte do citado despacho.**

8. O proponente manejou recurso administrativo que foi analisado pela técnica competente que emitiu Avaliação da Prestação de Contas (fls. 1.856 a 1.860) onde mantém a recomendação e reprovação parcial e aumenta o valor nominal para notificação de cobrança para R\$ 397.363,49 (trezentos e noventa e sete mil, trezentos e sessenta e três reais e quarenta e nove centavos).

9. Desta forma, encaminho o presente processo ao senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura com recomendação de manutenção da **REPROVAÇÃO** e a devida restituição ao erário do valor impugnado na forma da Avaliação da Prestação de Contas acima citada.

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

11. É o relatório. Passa este Advogado da União a arazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

12. 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.

13. Noutro giro, 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), 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.

14. É relevante 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, assumira obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

15. 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).

16. 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.

17. **Tecido o contexto normativo que circunda o tema em análise, é imperioso registrar que o principal motivo para a reprovação da prestação de contas foi a apresentação pelo proponente de documentos fiscais em desconformidade com a legislação do PRONAC, muitas vezes não havendo nexos causais entre despesas e as demonstrações financeiras apresentadas, além da concretização de gastos vedados pelos normativos em vigor (vide fls.1793/1797 e 1856/1860).**

18. **Nesse cenário, o proponente descumpriu as regras financeiras contidas nos normativos do PRONAC, devendo 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 previstas na legislação de regência.**

19. Por oportuno, é digno de nota que as alegações recursais quanto às mencionadas irregularidades, com a devida vênia, são inconsistentes e não foram acompanhadas de provas no sentido de que o proponente apresentou todos os documentos comprobatórios para a regular execução financeira do projeto cultural. Tanto é que, a própria empresa reconheceu a existência de despesas em desconformidade com a legislação em análise.

20. Como historicamente defendido por esta Consultoria Jurídica, sendo imprescritível o dano ao Erário, é evidente que o proponente deve cercar-se da segurança necessária a resguardar seus interesses e manter incólume a documentação suficiente para uma adequada prestação de contas, no mínimo, enquanto houver pendência de decisão potencialmente desfavorável.

21. **Nesse viés, mesmo não tendo competência técnica para avaliar os aspectos relativos ao cumprimento das obrigações financeiras 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.

22. 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.

23. **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.**

24. Reitere-se, por fundamental, que o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, razão pela qual o proponente **deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados**, atualizados de acordo com as regras do PRONAC, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

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

Brasília, 16 de agosto 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) 01400009756200414 e da chave de acesso 69b9811c

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 159698845 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 16-08-2018 12:49. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
