



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

PARECER nº 00507/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.022369/2009-70

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

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO 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 09-4969, denominado STOMP, 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 Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 085/2018/G3/Passivo/SEFIC/MinC.
2. A epigrafada decisão que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio da Portaria SEFIC/MinC nº 147, de 28 de fevereiro de 2018, publicada no Diário Oficial da União nº 41, de 1º de março de 2018 (fls. 849/850v).
3. O escopo primordial do projeto era trazer ao Brasil o STOMP, grupo com uma combinação única de percussão, movimento e comédia visual, em 10 apresentações na cidade de São Paulo e 04 no Rio de Janeiro.
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. 609/609v).
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 as despesas, as demonstrações financeiras apresentadas e os objetivos do projeto (fls. 843/844). Além disso, foi apurada a utilização indevida de uma conta bancária não autorizada pelo Ministério da Cultura para movimentação de recursos do projeto.
6. Nesse contexto, o projeto cultural foi considerado irregular, sendo gerado um montante de R\$ 1.295.224,43, atualizado em fevereiro de 2018, a ser devolvido ao Erário (fl. 848).
7. Após a reprovação da prestação de contas, o proponente apresentou recurso administrativo, no qual requereu que seja deferido efeito suspensivo ao recurso em comento, em face de, supostamente, não haver irregularidades

que impliquem na reprovação da prestação de contas, tampouco na devolução de valor aprovado para o projeto, haja vista que este foi realizado nos termos do plano aprovado pelo Ministério da Cultura à época e em observância às normas aplicáveis. Por derradeiro, pediu provimento total do recurso apresentado.

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 a manutenção do valor a ser ressarcido ao Erário (fls. 1054/1054v). *Verbis*:

2.1 De acordo com a análise financeira, o maior percentual do Mecenato foi transferido para uma conta bancária não permitida em desacordo ao Art. 29 da Lei n° 8.313, de 23/12/1991 e, além disso, não foi possível comprovar nexo de causalidade entre parte dos recursos do Mecenato e os objetivos do projeto.

Os argumentos apresentados pelo proponente em seu recurso são intempestivos e não conseguem reverter a situação irregular do projeto. Os documentos fiscais apresentados não possuem nexo de causalidade com os valores questionados na análise financeira, restando ainda, o fato de que foi utilizada uma conta bancária não permitida para a movimentação de recursos públicos.

Assim, o cenário demonstrado neste processo está em desconformidade com a correta gestão de recursos públicos e atenta contra diversos dispositivos legais, dentre os quais o Art. 29 da Lei N.º 8.313, de 23/12/1991, a Instrução Normativa STN N.º 1, de 15/01/1997 e se enquadra no Art. 6º, III-c, da Portaria MinC N.º 86, de 26/08/2014.

Ante as evidências presentes neste processo indicamos a ratificação da reprovação do projeto no valor de **RS 800.052,20**.

3. Diante do exposto, propõe-se o envio dos autos com sugestão de **RATIFICAÇÃO** da prestação à CONJUR para pronunciamento e posterior encaminhamento ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura para que, com fulcro no artigo 20, § 2º, da Lei n.º 8.313/1991, possa registrar de forma definitiva decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto (fls. 857-1050).

9. **É imperioso ressaltar que no Relatório de Recurso nº 240/2018/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC foram examinadas, em detalhes, todas as razões recursais do proponente, não havendo omissões ou obscuridades no documento.**

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 arrazoar.

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 n° 8.313, de 1991, a Instrução Normativa MinC n° 1, de 5 de janeiro de 2010, a Instrução Normativa MinC n° 1, de 9 de fevereiro de 2012, a Instrução Normativa MinC n° 1, de 24 de junho de 2013, a Instrução Normativa MinC n° 1, de 20 de março de 2017, a Instrução Normativa MinC n° 4, de 30 de novembro de 2017, a Instrução Normativa MinC n° 5, de 26 de dezembro de 2017 (aplicam-se as Instruções Normativas a partir de suas publicações), bem como a Portaria MinC n° 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, gereencie 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, gereencie 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).

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 fato do proponente ter apresentado grande parte da documentação fiscal em desacordo com o exigido pela legislação do PRONAC, muitas vezes não havendo nexos causal entre as despesas, as demonstrações financeiras apresentadas e os objetivos do projeto cultural (vide fls.**

843/844). Além disso, foi apurada a utilização indevida de uma conta bancária não autorizada pelo Ministério da Cultura para movimentação dos recursos do projeto.

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 cultural pactuados com a Administração Pública, quanto a observância das obrigações financeiras previstas na legislação de regência.**

19. Por oportuno, no que pertine às alegações recursais, com a devida vênia, entendo que são inconsistentes e não foram acompanhadas de provas cabais, no sentido de atestar que o proponente apresentou todos os documentos fiscais para a regular execução financeira do projeto cultural. **Ademais, a utilização indevida de uma conta bancária não autorizada pelo Ministério da Cultura para movimentação dos recursos do projeto cultural é uma conduta grave e que viola frontalmente a Lei nº 8.313, de 1991 e os normativos da política pública em análise.**

20. É imperioso salientar que, pela literalidade do art. 29 da Lei nº 8.313, de 1991, os recursos decorrentes do PRONAC deverão ser depositados e movimentados, em conta bancária específica, em nome do beneficiário.

21. Por sua vez, os diversos normativos que regulamentaram a Lei Rouanet previram a necessidade de uma conta vinculada para cada projeto cultural, sendo adstrita ao CPF ou ao CNPJ do proponente, para o qual o projeto tenha sido aprovado. O art. 32 da Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, traz com clareza solar mencionada regra. *Litteris*:

Art. 32. A Conta Vinculada do projeto, isenta de tarifas bancárias, conforme o Anexo VI, será vinculada ao CPF ou ao CNPJ do proponente para o qual o projeto tenha sido aprovado.

§ 1º A Conta Vinculada somente poderá ser operada após a regularização cadastral, pelos respectivos titulares, na agência bancária onde tenha sido aberta.

§ 2º Os recursos depositados na Conta Vinculada, enquanto não empregados em sua finalidade, serão automaticamente aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública federal.

§ 3º Os rendimentos da aplicação financeira só poderão ser utilizados no próprio projeto cultural, dentro dos parâmetros já aprovados pelo MinC, estando sujeitos às condições de prestação de contas dos recursos captados, observado o disposto no art. 37. Caso os recursos provenientes de aplicações financeiras não sejam utilizados no projeto cultural, serão recolhidos ao FNC.

§ 4º Ao término da execução do projeto cultural, os saldos remanescentes da Conta Vinculada serão recolhidos ao FNC, nos moldes do art. 5º, V, da Lei nº 8.313, de 1991, dispensada a anuência do proponente.

22. **Nesse contexto, considerando a cogente vinculação de uma conta bancária ao projeto aprovado, é digno de nota que não encontra autorização no ordenamento jurídico, o fato de se utilizar outra conta, não acompanhada e fiscalizada pelo Ministério da Cultura, para movimentar os recursos de determinado projeto cultural.**

23. Interpretação contrária abriria espaço, inclusive, para situações de fraudes e também para que o acompanhamento e o controle dos recursos do PRONAC fossem fragilizados, posto que mencionada conta vinculada tem por escopo precípua o fortalecimento do controle dos gastos do proponente, que tem por obrigação, como é cediço, promover a correta comprovação financeira no SALIC dos recursos do projeto, à medida que os correspondentes débitos tiverem sido lançados no extrato bancário, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios.

24. É essa a inteligência do art. 47, § 1º da citada IN nº 05, de 2017. *Verbis*:

Art. 47. As doações e os patrocínios captados pelos proponentes em razão do mecanismo de incentivo, decorrentes de renúncia fiscal tornam-se recursos públicos, e os projetos culturais estão sujeitos ao acompanhamento e à avaliação de resultados.

§ 1º A comprovação financeira no Salic deverá ser feita pelo proponente, à medida que os correspondentes débitos tiverem sido lançados no extrato bancário, com a respectiva anexação de documentos comprobatórios, podendo constituir-se de:

I - cópia dos despachos adjudicatórios e homologações das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o proponente pertencer à administração pública;

II - cópia das cotações de preços, nas hipóteses previstas nesta Instrução Normativa;

III - cópias das notas fiscais, recibos diversos, Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (RPCI), faturas, contracheques, entre outros;

IV - memória de cálculo do rateio das despesas, quando for o caso; e

V - comprovante do recolhimento ao FNC de eventual saldo não utilizado na execução do projeto, incluídos os rendimentos da aplicação financeira.

§ 2º A memória de cálculo referida no inciso IV do §1º deverá conter a indicação do valor integral da despesa e o detalhamento da divisão de custos, especificando a fonte de custeio de cada fração,

vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes, cuja soma exceda o custo total de um item de despesa.

§ 3º Caso o proponente deixe de realizar as comprovações financeiras na forma do § 1º, será diligenciado para regularização no prazo de vinte dias, sob pena de registro de inadimplência na forma do art. 58.

25. Por derradeiro, no que tange ao efeito suspensivo requerido pelo proponente, este é deferido a todos os processos nos quais se apresentam recursos administrativos tempestivos e não haja a comprovação de má-fé, em consonância com o art. 55, § 1º da mencionada Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017. No caso dos autos, vislumbra-se que o recurso é tempestivo e a má-fé não foi comprovada pela Administração Pública. Cito referido artigo para compreensão do tema.

Art. 55. Da decisão de reprovação das contas caberá recurso, no prazo de 10 (dez) dias a contar do dia seguinte ao registro da decisão no Salic, ao Ministro de Estado da Cultura, que proferirá decisão em até 60 (sessenta) dias, a contar da data da interposição do recurso.

§ 1º O recurso tempestivo suspende os efeitos da reprovação, inclusive no que tange à análise e ao prazo do § 1º do art. 54, salvo nos casos de comprovada má-fé.

26. Dessa feita, entendo que o efeito suspensivo está deferido à decisão que reprovou as contas deste proponente, até a manifestação administrativa final do Ministro de Estado da Cultura.

27. **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.

28. 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.

29. **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.**

30. 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, 20 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) 01400022369200970 e da chave de acesso 29b3128a

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 159716254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 20-08-2018 14:50. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
