



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00544/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.008984/2002-05

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: I - Mecenato - Lei 8.313/91. Reprovação das contas. II - Recurso Administrativo. III - Ratificação da Reprovação pela área técnica. IV - Prescrição Intercorrente. Ocorrência. V - Imprescritibilidade de ressarcimento ao Erário. Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC.

1. Trata-se de recurso interposto ante a reprovação da prestação de contas do Pronac 02-1993, cujo objeto consiste na realização da 31ª edição do Projeto Aquarius, com apresentação gratuita do concerto sinfonia "Mozart, o Divino" pela Orquestra Sinfônica Brasileira, Meninas Cantoras de Petrópolis, Grupo de Vozes Masculinas e os solistas convidados Paulo Moura, Rosana Lamosa, Paulo Szot, José Gallisa, Cristina Braga, Geisa Felipe, o maestro preparador Aurélio Xavier e regência do maestro Yeruham Scharovsky, ao ar livre, na Enseada de Botafogo, no Rio de Janeiro, em 23/11/2003, pela proponente Infoglobo Comunicações Ltda.

O referido projeto foi aprovado em 30/12/2002 (fls. 119/120), por meio da Portaria n.º 716, de 24 de dezembro de 2002, publicada no Diário Oficial da União de 27/12/2002, cuja captação alcançou o montante de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A prestação de contas foi encaminhada em abril de 2005, conforme caderno anexado ao processo.

2. O Relatório de Execução n.º 125/2013 - C4/G2/SEFIC-MinC (fl. 158) aprova a análise técnica nos seguintes termos: "(...)A documentação apresentada pelo proponente para fins de comprovação da realização do objeto e objetivos do projeto é bastante sucinta. Não há plano de divulgação, mas tão somente a comprovação de que o evento foi anunciado por um dos apoiadores do projeto, o jornal O Globo. Em face da campanha de divulgação realizada pelo referido veículo previamente à realização do evento, e das publicações que posteriormente relatam o evento, indicando a presença de 50 mil espectadores; e também em consideração à notoriedade das instituições participantes, como a Orquestra Sinfônica Brasileira, é razoável satisfazer-se do material fornecido para concluir favoravelmente pelo cumprimento do objeto e objetivos do projeto.(...)".

3. Por meio do Ofício n.º 118/2013-SEFIC/PASSIVO/G2 (fl. 159), a SEFIC solicitou diligência para que fosse juntado aos autos comprovante da Guia de Recolhimento da União - GRU, transferindo ao Fundo Nacional de Cultura - FNC o valor de R\$ 142.775,27 (cento e quarenta e dois mil, setecentos e setenta e cinco reais e vinte e sete centavos), correspondente ao saldo remanescente da conta de captação e movimentação.

4. Sem qualquer resposta à diligência noticiada, a análise financeira concluiu pela irregularidade da prestação de contas (fls. 162/163), por meio do Parecer Final n.º 111/2017 - G2/PASSIVO/SEFIC/MINC (fls. 164/164-v), o que culminou com a reprovação da prestação de contas pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, conforme Portaria n.º 601, de 4 de outubro de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 5 de outubro de 2017 (fls. 166).

5. Inconformado, o proponente interpôs recurso administrativo (fls. 169/190), em 10/10/17. A SEFIC apreciado o recurso à fl. 191, concluindo pela manutenção da reprovação da prestação de contas, sob o argumento de que não houve comprovação do depósito do saldo remanescente da conta de captação e movimentação no Fundo Nacional de Cultura - FNC, em afronta ao disposto no art. 5.º, inciso V, da Lei 8.313/91.¹

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, deve-se ressaltar que o exame desta Consultoria Jurídica dar-se-á nos termos do artigo 11, inciso V, da Lei Complementar nº 73/93,² subtraindo-se ao âmbito da competência institucional do Órgão Consultivo a apreciação de elementos de **ordem técnica, financeira ou orçamentária**, bem como avaliação acerca da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos, restringindo-se aos limites jurídicos da consulta suscitada, consoante o Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU n.º 7/2016³.

7. Impõe destacar que foge da alçada desta Consultoria Jurídica imiscuir-se na análise técnica realizada pela SEFIC, órgão detentor de expertise para tal exame. Todavia, cabe à esta Consultoria realizar o exame sob o ponto de vista da legalidade do procedimento.

8. A concessão de incentivo fiscal por meio do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC é regulado pela Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que prevê diversas fases: i) cadastramento do projeto; ii) análise de conteúdo; iii) concessão do incentivo; e iv) **prestação de contas**.

9. Esta última tem o objetivo de verificar a correta aplicação dos recursos e a concretização do objeto do projeto, posto que os incentivos fiscais são recursos públicos, originários de renúncia tributária da União, impondo ao captador o dever de demonstrar a concretização do objeto e o correto emprego do dinheiro público, conforme previsão Constitucional. Senão vejamos:

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 entidade pública 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.**

10. Da análise dos autos, observa-se que a apuração das contas do Pronac 02-1993 respeitou o devido processo legal, facultando o exercício do contraditório e da ampla defesa, desde o início da prestação de contas até a conclusão dos trabalhos.

11. Constata-se, também, a transparência, imparcialidade e legalidade das deliberações da SEFIC, devidamente justificadas e registradas nas Avaliações da Prestação de Contas contida nos autos.

12. Logo, verifica-se a observância dos requisitos procedimentais não havendo qualquer mácula no processo de apuração, motivo pelo qual se passa a examinar o mérito dos fatos analisados.

Compulsando os autos, verifica-se a apresentação da prestação de contas pela recorrente em 11 de abril de 2005, consoante Relatório de Auditoria de Acompanhamento (fls. 153/155) e anexo I, contendo a documentação ofertada para comprovação das contas.

Todavia, a análise das contas por parte deste Ministério foi realizada tão somente em 04/12/2013.

Constatado o transcurso de prazo superior à 3 (três) anos, sem que houvesse qualquer providência capaz de interromper a prescrição por parte da Administração Pública, forçoso reconhecer a consumação da prescrição intercorrente pela inação administrativa, à luz do §1º do artigo 1.º da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999², que tem o condão de afastar a aplicação de qualquer penalidade que decorra da lei Rouanet.

Todavia, impõe esclarecer que a prescrição intercorrente não obsta o dever de ressarcimento ao Erário, o qual está acobertado pelo manto da imprescritibilidade, consoante previsão do §5º do art. 37 da Constituição Federal, afasta tão somente a aplicação de penalidades previstas na Lei 8.313/91.

13. Em vista disso, não há que se falar em inexistência de dano ao Erário, posto que a Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991, classifica como pertencente ao Fundo Nacional de Cultura - FNC todo saldo não utilizado na execução dos projetos de incentivo a atividades culturais. Logo, todo e qualquer saldo restante das contas de movimentação de projetos culturais deve retorna ao FNC.

14. A recorrente alega a devolução do saldo por meio de compensação de cheque, realizado em 27/10/04, no montante de R\$ 142.775,27 (cento e quarenta e dois mil, setecentos e setenta e cinco reais e vinte e sete centavos), coincidente com o saldo da conta, como destaca o extrato à fl. 20 do anexo I (prestação de contas).

15. Todavia, ressalta a SEFIC que tal movimentação não comprova a devolução do saldo ao Fundo Nacional da Cultural - FNC, o que somente pode ser vislumbrado pela Guia de Recolhimento da União.

16. De fato, a simples citação de extrato demonstrando a transferência do saldo por compensação do cheque não é suficiente para demonstrar que o montante tenha sido devolvido ao FNC, posto que na movimentação não consta nenhum registro indicativo de recolhimento aos cofres públicos.

17. Ademais, cumpre salientar ser ônus do proponente o dever de demonstrar da correta utilização do dinheiro público. A simples demonstração da execução do projeto, como alegado pela recorrente, não substitui a prestação de contas a ele correspondente. Sobre o tema, junta-se julgado do E. Tribunal de Contas da União. Veja-se:

Acórdão TCU 6077/2010 - Plenário

Enunciado: A demonstração de que um projeto foi executado não substitui a prestação de contas a ele correspondente. A prestação de contas no âmbito do Pronac é ato formal que deve ocorrerem conformidade com os normativos aplicáveis à espécie.

Voto:

3. O art. 29 da Lei nº 8.313/1991, abaixo transcrito, estabeleceu como princípios fundamentais aplicáveis ao controle dos recursos do Pronac a movimentação dos valores captados em conta específica, em nome do beneficiário, e a respectiva prestação de contas, nos termos de seu regulamento:

(...)

12. Ademais, a demonstração de que um projeto foi executado não substitui a prestação de contas a ele correspondente. O projeto poderia ser executado a um custo menor do que o inicialmente previsto ou até mesmo ter outra fonte de financiamento.

13. O ônus de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos no objeto incentivado compete ao proponente, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

(...)

15. Concorde, portanto, com a unidade técnica que os dados carreados aos autos pelo responsável não são aptos a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos referentes ao projeto Pronac 031619, pela absoluta ausência dos requisitos estabelecidos nas normas legais e regulamentares. Os documentos encaminhados nesta fase processual, além de não terem as características de prestação de contas, também não comprovam o nexo de causalidade entre os recursos captados e a realização do projeto musical.

Acórdão:

9.1. julgar irregulares as presentes contas e condenar [responsável] ao pagamento da importância de R\$ 70.000,00.

Acórdão 6111/2017 - Segunda Câmara

Enunciado: Os patrocínios recebidos com amparo na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) são recursos públicos originários de renúncia tributária da União, o que faz incidir sobre o captador dos recursos o dever de prestar contas do seu uso, consoante o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Voto:

Conforme consignado no Relatório precedente, esta Tomada de Contas Especial foi instaurada pelo Ministério da Cultura em desfavor da [empresa] e de seus sócios administrador, [sócio 1], e cotista, [sócia 2], em decorrência da impugnação total das despesas realizadas com os recursos captados na forma da Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet, para a execução do Projeto Concertos Populares, Pronac 02-1279, que objetivava a apresentação de 21 concertos da Orquestra Sinfônica de Porto Alegre em cidades do Rio Grande do Sul (peça 3, p. 7-23). Referido projeto, com valor captado de R\$ 497.750,00 (peça 4, p. 2), correspondente a 96% do valor aprovado, teve prazo para captação e período de execução compreendidos entre 7/3/2003 e 31/12/2004.

2. A prestação de contas do referido projeto foi reprovada pelo Ministério da Cultura, em razão do não encaminhamento pela empresa proponente de documentação comprobatória da efetiva realização dos concertos e das atividades previstas, a exemplo de fotos, vídeos, cartazes, convites ou propagandas (peça 2, p. 9-10).

3. De posse desses elementos, o Ministério da Cultura autuou a presente TCE e, após as devidas notificações, sem que houvesse resposta da empresa proponente ou de seus sócios, o Relatório do Tomador de Contas concluiu pela existência de débito relativo à totalidade dos valores captados, 06/09/2018

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/154698313><https://sapiens.agu.gov.br/documento/154698313>

6/7em razão da não comprovação da execução das ações, e imputou responsabilidade à [empresa], a[sócio 1] e a [sócia 2] (peça 5, p. 32-35)

4. No mesmo sentido foram o Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, dos quais a Ministra da Pasta foi devidamente cientificada (peça 5, p. 53-62)

5.No âmbito do TCU, a instrução constante à peça 6 concluiu pela não comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos captados, razão pela qual a empresa proponente e seus sócios foram citados pela totalidade desses valores.6. Considero que o exame dos elementos do processo foi adequadamente realizado pela Unidade Técnica, que contou ainda com a concordância integral do Parquet especializado que atua junto a esta Corte, podendo ser acolhido como minhas próprias razões de decidir. (...)"

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, e do que mais conta no processo em exame, opinamos pelo acolhimento da conclusão da d. SEFIC, quanto à ratificação da reprovação e o dever de restituir ao Fundo Nacional da Cultura o valor de R\$ 142.775,27 (cento e quarenta e dois mil, setecentos e setenta e cinco reais e vinte e sete centavos), correspondente ao saldo da conta de movimentação, acrescido da devida correção monetária.

À consideração superior.

Brasília, 14 de setembro de 2018.

DANIELLE TELLEZ
PROCURADORA FEDERAL
Assessora Técnica da CONJUR-MinC

[1] Art. 5º O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos:

I - recursos do Tesouro Nacional;

II - doações, nos termos da legislação vigente;

III - legados;

IV - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;

[2] Art. 1.º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a **prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400008984200205 e da chave de acesso 742e3e1d

Documento assinado eletronicamente por DANIELLE JANDIROBA TELLEZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 168409725 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 17-09-2018 10:50. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
