



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

**PARECER nº 00554/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 00730.000281/2018-93**

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

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM.**

**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 - Reclamação Administrativa. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. IV - Abuso de direito por parte do proponente. V - Inexistência de omissão nas manifestações técnicas e jurídicas emitidas no âmbito do Ministério da Cultura. VI - Sugestão para indeferir o novo pleito administrativo.

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

## **I. RELATÓRIO.**

1. Retornam, mais uma vez, a esta Unidade da Advocacia-Geral da União 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. O proponente apresentou pedido de reconsideração, com espeque em supostos fatos novos. Mencionado pedido não foi conhecido por este Ministério, em consonância com o Despacho Ministerial nº 0649957/2018, o qual fundamentou-se nas razões contidas no Parecer nº 00441/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU e no Relatório Revisional de Análise de Recurso nº 266/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura.
4. Ainda inconformado, o proponente apresentou um novo pleito, desta vez, intitulado de “**Reclamação Administrativa**”, requerendo o acolhimento do suposto fato novo apresentado, que, segundo seu representante, “*comprova, indubitavelmente, que as despesas havidas no presente projeto ocorreram dentro de seu prazo da execução, uma vez que, no curso do processo, houve a prorrogação de tal prazo, situação integralmente desconsiderada nas decisões denegatórias da prestação de contas*”.
5. Ademais, alegou o proponente que este órgão da Advocacia-Geral da União foi omissivo ao não considerar suas razões no corpo do Parecer nº 00441/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU.
6. Os autos processuais foram encaminhados a este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, para análise e manifestação jurídica.
7. É o relatório. Passa este advogado da União a arrazoar.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO.**

8. Inicialmente, importante reiterar 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.

9. 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.

10. 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, assumam obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).**

11. 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).

12. 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.

13. **Tecido o contexto normativo que envolve a matéria, é válido salientar que a Administração Pública se encontra diante de um evidente abuso de direito por parte do proponente, que movimenta, de forma recorrente e sem justificativa plausível, a máquina administrativa em proveito próprio, haja vista que todos os seus documentos e argumentações foram analisados pelas áreas técnica e jurídica deste Ministério por diversas vezes.** Passo a detalhar.

14. O Relatório Revisional de Análise de Recurso nº 266/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura tratou, de forma minudente e exaustiva, o próprio pleito administrativo e a nova documentação apresentada pelo proponente no pedido de reconsideração, nos seguintes termos:

#### **2.1 Prazo de execução do Projeto**

Em sua defesa, o proponente argumenta que “o prazo de execução do projeto fora sim prorrogado até 31/12/2007 e, posteriormente, até 31/03/2008, conforme demonstram os documentos em anexo (doc. 01 e doc. 02)” (fl. 5035). Ainda, confirma ter realizado dois eventos literários, dentro dos limites de captação e execução, sendo que o projeto envolveu atividades da FLIP nos anos de 2006 e 2007. Mais adiante afirma categoricamente que todas as pendências do processo estão sanadas e solicita a reversão integral da reprovação. (fl. 5036).

Retomando o seu Relatório Final (fl. 374) temos as seguintes afirmações:

"Devido à aprovação tardia do projeto de 2007, foi necessário prorrogar o projeto de 2006 para o ano seguinte, permitindo que os trabalhos de produção não se interrompessem e não colocassem em risco a FLIP de 2007" (fl. 374).

E mais, acrescenta que "O projeto teve como objetivo a realização da IV Festa Literária Internacional de Parati – FLIP 2006, ocorrida entre os dias 09 e 13 de agosto de 2006..." (fl. 374).

Necessita-se de pouco esforço para verificar que o evento foi efetivamente realizado entre os dias 09 e 13 de agosto de 2006, como confirmou o próprio recorrente, e que todas as despesas efetuadas após o período do evento, considerando aquelas com alimentação e hospedagem, foram indevidas e irregulares porquanto o evento já havia ocorrido e tais gastos não tinham razão de existir, **não com o uso do recurso captado para o Projeto em apreço.**

Outro ponto a ser esclarecido é que a prorrogação de prazo de execução para até 31/03/2008 (fl. 5030) não justifica as despesas realizadas após a FLIP 2006, uma vez que as rubricas de alimentação e hospedagem e todas as relacionadas ao evento literário foram aprovadas por este Ministério para que fossem executadas no pré-evento e no evento propriamente dito de acordo com a Planilha de Orçamento Físico-Financeiro (fls. 8-14). Assim, não há que se falar em regularidade dos gastos após o prazo de execução, uma vez que não houve comprovação do nexo de causalidade entre as despesas havidas e a ocorrência do evento avençado.

O julgamento já pacificado do Tribunal de Contas da União, em casos semelhantes, é no sentido de que não é suficiente ao responsável a comprovação da consecução do objeto acordado. É de sua competência e responsabilidade demonstrar o nexo entre a realização do objeto proposto e os recursos recebidos para esse fim, situação que não se observa nos documentos acostados aos autos (Acórdão nº1065/2009 - Segunda Câmara). Portanto, não há como afastar o débito imputado ao responsável.

Em seu Relatório Final o recorrente traz o entendimento que a FLIP 2006 foi prorrogada para não prejudicar o andamento da FLIP 2007. A edição 2007 foi realizada entre os dias 04 e 08 de julho do mesmo ano conforme clipping (fl. 5059), no entanto, no rol dos projetos aprovados através de incentivo federal obtido por meio de acesso ao sistema Salic não há menção da FLIP 2007 (fls. 5060).

15. Por sua vez, o mencionado parecer jurídico deste órgão consultivo fixou as seguintes teses, em consonância com a manifestação técnica da SEFIC/MinC. *Verbis*:

"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.

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.

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.

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.

(...)

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."

16. Diante desse contexto, constata-se facilmente que a argumentação de omissão é, por evidente, **falaciosa** e tem por escopo precípua postergar e tumular o andamento do processo em análise, além de tentar adiar as medidas para recompor o prejuízo ao Erário causado pelo proponente.

17. **Uma simples leitura e hermenêutica da manifestação técnica, encampada pelo parecer jurídico deste membro da AGU, deixa claro que o fato de ter havido uma prorrogação na execução do projeto não justifica a realização de despesas em data muito posterior ao festival, com, por exemplo, alimentação e hospedagem.**

18. Como mencionado, encontra-se a Administração Pública diante de um claro **abuso de direito**, que precisa ser fortemente coibido, uma vez que a conduta do proponente contraria a boa-fé e lealdade que se exige dos administrados, posto que ele move, a todo tempo, a máquina pública administrativa, tentando induzir este órgão público a erro.

19. Nas palavras do ilustre doutrinador Silvio de Salvo Venosa, “juridicamente, abuso de direito pode ser entendido como fato de usar de um poder, de uma faculdade, de um direito ou mesmo de uma coisa, além do razoavelmente o Direito e a Sociedade permitem. O titular de prerrogativa jurídica, de direito subjetivo, que atua de modo tal que sua conduta contraria a boa-fé, a moral, os bons costumes, os fins econômicos e sociais da norma, incorre no ato abusivo. Nesta situação, o ato é contrário ao direito e ocasiona responsabilidade” (VENOSA, 2003, p. 603 e 604).

20. Em linha de arremate, é imperioso assinalar que a SEFIC/MinC deve adotar, caso não tenha adotado, todas as providências necessárias para viabilizar **o ressarcimento decorrente de dano ao Erário em razão do projeto cultural em análise**, devendo o proponente repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, atualizados de acordo com as regras do PRONAC, haja vista que as contas do projeto 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.

21. **É digno de nota que nenhuma medida administrativa pode ser atrasada por conta do tumulto processual e do abuso de direito, materializados nos autos pelo representante do proponente.**

### III. CONCLUSÃO.

22. Ante o exposto, conclui, mais uma vez, 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 a reclamação administrativa apresentada deve ser juntada ao Processo nº 01400.015571/2005-11 e encaminhada ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, recomendando-se que o PEDIDO SEJA INDEFERIDO**, em razão do evidente abuso de direito por parte do proponente, que movimenta, de forma recorrente e sem justificativa plausível, a máquina administrativa em proveito próprio, haja vista que todos os documentos e suas argumentações foram devidamente analisados e considerados inaptos para reverter a decisão de reprovação da prestação de contas do projeto cultural.

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

Brasília/DF, 17 de setembro 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) 00730000281201893 e da chave de acesso 2141499b

---

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 171002673 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 17-09-2018 18:39. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.