



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. 00562/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.024938/2009-11

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

ASSUNTOS: CONVÊNIO

EMENTA: I - Mecenato. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. II - Recurso administrativo. III - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC em ratificar a reprovação da prestação de contas e dar início ao procedimento de ressarcimento ao erário.

1. Trata-se de recurso interposto ante a reprovação da prestação de contas do Pronac 09-6293, cujo objeto consistia na produção 3.000 exemplares de livro sobre a história do queijo, de natureza artística, com aproximadamente 120 (cento e vinte) páginas e 32 (trinta e duas) fotografias, pelo proponente CELSO LUIZ GARCIA - GITEC I, sendo destinado 10% (dez por cento) da tiragem total para distribuição gratuita às bibliotecas públicas vinculadas à Fundação Biblioteca Nacional e 06 (seis) exemplares para o acervo do MinC.
2. O referido projeto foi aprovado em dezembro de 2009 (fls. 22/36), por meio da Portaria n.º 236, de 17 de dezembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 18/12/2009, prorrogada a execução até 31/12/2012. Sua captação alcançou o montante de R\$ 132.229,91 (cento e trinta e dois mil, duzentos e vinte e nove reais e noventa e um centavos).
3. O prazo para prestação de contas (31/01/2013) transcorreu *in albis*, o que motivou a qualificação do projeto como irregular pelo Laudo Final sobre a Prestação de Contas - CGARE/DEIPC/SEFIC/MinC n.º 069 (fls. 156/157-v), culminando com a reprovação das contas e inabilitação do proponente, por meio da Portaria 289, de 09 de maio de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 10 de maio de 2017.
4. Após a publicação da reprovação das contas, o proponente apresentou documentos para suprir a prestação de contas (fls. 160/180), as quais foram recebidas como recurso. A SEFIC, ao analisar a documentação, suscita diligência para informações adicionais (fls. 183), a qual não foi atendida.
5. Nesse contexto, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC ratifica a reprovação da prestação de contas, por meio da Nota Técnica n.º 14/2018.

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 n.º 73/93, 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, consoante o Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU n.º 7/2016¹.
7. Do exame dos autos, constata-se a observância ao devido processo legal na sua dimensão formal, com o pleno exercício dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.
8. Quanto ao mérito, constata-se a omissão ao dever de prestar contas por parte do Proponente, em afronta ao parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, que impõe o dever de prestar contas quanto ao correto emprego do dinheiro público, uma vez que os incentivos fiscais são recursos públicos, originários de renúncia tributária da União, impondo ao captador a comprovação da sua correta utilização. 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.**

9. Por sua vez, a documentação ofertada pelo proponente não comprova a distribuição gratuita de 300 (trezentos) exemplares do livro à bibliotecas públicas vinculadas à Fundação Biblioteca Nacional/MinC, conforme prometido na proposta, tampouco mostrou-se insuficiente para comprovar a regular utilização do incentivo fiscal cultural, como destacou a Ofício n.º 182/2017 - SEFIC/PASSIVO/G4, que solicita complementação dos documentos para uma análise completa acerca da prestação de contas do projeto, a qual não foi atendida. Vejamos:

"(...) Para conclusão da Análise de Recurso de Prestação de Contas do projeto em tela, de acordo com ofício encaminhado por Vossa Senhoria, datado de 12 de julho de 2017, solicitam-se os documentos/informações abaixo relacionados:

1. Envio do Relatório Final - Anexo VIII devidamente preenchido e assinado;
2. Comprovação do Plano de Distribuição do Produto gerado, sendo 2.000 exemplares para escolas, instituições de ensino e patrocinadores;
3. Comprovação por meio de foto e/ou audiovisual da atividade de Lançamento realizada a fim de verificação do cumprimento do objetivo, atendimento à política de democratização dos bens e serviços culturais e sua devida proporcionalidade;
4. Envio do material de Divulgação produzido e veiculado para o projeto, sendo convites, Anúncio em jornal, entre outros veículos de comunicação com a devida inserção da logomarca do Ministério ou citação do financiamento.
5. Envio de toda a documentação financeira, para além das seis notas enviadas, se houver. (...)"

10. Verifica-se, portanto, que a omissão no dever de prestar contas afronta as normas relativas à concessão de incentivo fiscal cultural previstas na Lei n.º 8.313/93, na Instrução Normativa Conjunta MinC/MF n.º 1/1995 e na Portaria MinC n.º 46/1998. Senão vejamos:

Instrução Normativa Conjunta MinC/MF n.º 1/1995

Art. 9º Para efeito do disposto no art. 21 da Lei nº 8.313, de 1991:

I - as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pelos projetos culturais deverão encaminhar no prazo de 30 dias após a execução final do projeto, a respectiva prestação de contas à SAC, que constará de informações sob forma e modelos a serem por esta definidos, contendo os seguintes elementos:

- a) relatório técnico sobre a execução do projeto e avaliação dos resultados;
- b) demonstrativo da execução da receita e despesa, evidenciando todos os aportes, inclusive sob a forma de bens e serviços, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro e possível saldo;
- c) relação de pagamentos de qualquer espécie;
- d) relação de bens móveis e imóveis adquiridos, produzidos ou construídos;
- e) conciliação bancária;
- f) comprovante do recolhimento ao Fundo Nacional da Cultura - FNC, de eventual saldo não utilizado na execução do projeto.

II - os incentivadores confirmarão perante a SAC, em modelo definido por esta, as informações prestadas pelos beneficiários de que trata o inciso anterior, indicando as formas utilizadas de incentivo fiscal.

Parágrafo único. O não cumprimento do disposto:

- a) no inciso I inabilitará o beneficiário, inclusive os sócios da pessoa jurídica, ao acesso aos incentivos do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, pelo prazo de até três anos, na forma do art. 20, § 1º, da Lei nº 8.313, de 1991;
- b) no inciso II sujeitará o incentivador ao recolhimento do imposto de renda que deixou de ser pago, com os respectivos acréscimos legais.

Portaria MinC n.º 46/1998

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 39. O proponente do projeto apresentará a prestação de contas à Secretaria responsável nas condições e prazos previstos no Capítulo VIII da Instrução Normativa STN nº 1/97, tanto para os recursos financeiros liberados pelo MinC, como pela captação direta de recursos no mercado, a título de investimentos, patrocínios e/ou doações.

Parágrafo único. Em razão da natureza dos programas observar-se-ão, igualmente, nos instrumentos formais de apoio, de incentivo ou de aprovação, as especificidades complementares da prestação de contas, quando for o caso.

Art. 40. A prestação de contas parcial ou final será analisada e avaliada pela Secretaria, sob os seguintes aspectos:

a) técnico, quanto à execução física e a avaliação dos resultados do projeto, podendo valer-se, inclusive, de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução, e do cumprimento das obrigações do Plano Básico de Divulgação;

b) financeiro, quanto à correta e regular aplicação dos recursos financeiros do projeto.

Parágrafo único. Caberá Tomada de Contas Parcial, em qualquer momento, a critério da Secretaria, sem prejuízo da Tomada de Contas Final.

(...)

Art. 42. Aprovada a prestação de contas, o ordenador de despesa ou o responsável pela Secretaria correspondente, quando for o caso de captação de recursos no mercado, com base nos pareceres favoráveis, fará constar do processo declaração de que os recursos tiveram aplicação regular e efetuará o devido registro no Cadastro de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal -SIAFI.

Art. 43. No caso de desaprovação da prestação de contas, as razões deverão ser consignadas no parecer de análise e comunicado o fato ao proponente do projeto para fins de regularização no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 44. O desatendimento do disposto no artigo anterior ou na hipótese das justificações apresentadas serem insuficientes à solução da pendência, a Secretaria registrará o fato no Cadastro de Convênios do SIAFI e/ou encaminhará o processo à Secretaria de Controle Interno (CISSET) do Ministério da Cultura para a instauração de Tomada de Contas Especial e demais medidas de sua competência.

11. Considerando a omissão ao dever de prestar contas, pode concluir que o incentivo fiscal não alcançou seu objetivo, tampouco é possível aferir a regular aplicação dos recursos captados, uma vez que não há nos autos comprovação da observância do cronograma e do dispêndio do dinheiro público exclusivamente na consecução do projeto, o que é suficiente para demonstrar o dano ao erário.

12. Vislumbra-se, ainda, o transcurso de mais de 4 (quatro) anos, após a conclusão do prazo de prestação de contas (31/01/2013), sem que houvesse a reprovação da prestação de contas por parte da Administração, a qual somente ocorreu em maio de 2017. Logo, impera registrar a consecução da prescrição intercorrente, à luz do §1.º do art. 1.º da Lei n.º 9.873, de 23 de novembro de 1999, que assim dispõe:

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. [Ver tópico \(22107 documentos\)](#).

§1.º 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.

13. Todavia, urge salientar que a prescrição intercorrente afasta tão somente a possibilidade de aplicação de penalidades ao proponente. Não tem o condão de afastar o dever de ressarcimento ao erário pelos valores captados, que não foram devidamente comprovados, posto que tal ressarcimento está acobertado pelo manto do imprescritibilidade, em decorrência da ressalva prevista no parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

14. Ante o exposto, opina-se pela regularidade jurídico-formal da ratificação da reprovação da Prestação de Contas do Pronac 09-6293, nos termos da Nota Técnica n.º 14/2018, devendo a Administração abster-se de aplicar sanção ao proponente. Todavia, deve-se iniciar o procedimento de ressarcimento ao erário.

À consideração superior.

Brasília, 19 de setembro de 2018.

DANIELLE TELLEZ
PROCURADORA FEDERAL

[1] A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400024938200911 e da chave de acesso 69bc0cd3

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 172340927 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 21-09-2018 18:01. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
