



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 nº 00564/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.009941/2004-09

INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA DO MINISTÉRIO DA CULTURA - SEFIC/MINC.

ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS - DESAPROVAÇÃO/REJEIÇÃO DAS CONTAS.

EMENTA: 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 - Pedido de Revisão. Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual. IV - Art. 65 da Lei 9.784, de 1999. V- Não foram apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar a inadequação da decisão ministerial impugnada. VI - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pelo Ministro de Estado da Cultura. Sugestão para não conhecer do pedido de revisão.

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

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 04-5905, denominado Credicard Vozes, 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 20, de 20 de março de 2018, publicado no Diário Oficial da União nº 56, de 22 de março de 2018.
3. Da análise processual constata-se que o parecer técnico quanto ao cumprimento do objeto aprovou com ressalvas a prestação de contas, uma vez que os shows e ensaios abertos de cantora Fernanda Abreu foram realizados antes do período de captação.
4. Por sua vez, o parecer relativo à análise financeira, reprovou as contas apresentadas, em virtude da comercialização de ingressos acima do valor pactuado com a Administração Pública, da falta de comprovação da distribuição gratuita de ingressos, além da identificação de gastos sem a respectiva comprovação fiscal. Ademais, glosou a área financeira valores correspondentes aos mencionados gastos realizados antes do período de captação.
5. As análises técnicas estão devidamente registradas no processo às fls. 340/341 e 351/352v.
6. Como se vislumbra, o projeto foi considerado irregular, de forma definitiva pelo Ministro de Estado, sendo gerado um montante de R\$ 486.453,83, atualizado em dezembro de 2017, a ser devolvido ao Erário.
7. O proponente apresentou um pedido de revisão, com espeque em supostos fatos novos e documentos apresentados. Aduz, em breve síntese, que deve ser reconhecida a dispensa da instauração da tomada de contas especial e que está patente a prescrição da pretensão ressarcitória do Ministério da Cultura, diante do novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema e do contexto fático de que sua prestação de contas foi apresentada em 2005. Alternativamente, requereu o acolhimento de medida compensatória

8. A SEFIC/MinC analisou tecnicamente os argumentos do novo pedido administrativo e chegou à conclusão de que as teses apresentadas são de ordem jurídica, razão pela qual caberia a análise deste órgão da Advocacia-Geral da União - AGU.
9. Os autos processuais foram encaminhados a esta unidade consultiva da AGU, para análise e manifestação jurídica.
10. É o relatório. Passa este advogado da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

11. 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.

12. 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.

13. 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, 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](#)).

14. Nessa esteira, ressalto que a própria Lei nº 8.313/1991 – que instituiu o Pronac –, em seu art. 29, trata especificamente da prestação de contas relativa aos recursos provenientes de doações ou patrocínios destinados a projetos culturais:

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).

15. 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.

16. Portanto, a prestação de contas por 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, inclusive no exercício de atividade de apoio à cultura, é imperativo de ordem constitucional e legal.

17. Tecido o contexto normativo que envolve a matéria, é válido salientar que somente cabe nessa fase processual um **pedido de revisão**, nos termos do art. 65 da Lei 9.784, de 1999, *verbis*:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

18. **Pois bem. 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 que o proponente não apresentou mencionados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar impropriedades na decisão administrativa impugnada.

19. **Pelo contrário, reiterou a sua inconformidade com os mesmos argumentos já analisados pelas áreas técnica e jurídica deste Ministério. Registro, com a devida vênia, que as alegações não são factíveis e não encontram respaldo na legislação vigente, inclusive, por todos os argumentos já lançados no Parecer Jurídico nº 102/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU.**

20. Vale registrar mais uma vez que o motivo para a reprovação da prestação de contas foi o descumprimento de inúmeras regras financeiras do PRONAC, fato que restou claramente comprovado nos autos.

21. As graves condutas de comercializar ingressos acima do valor pactuado com a Administração Pública, de não comprovar a distribuição gratuita de ingressos, além da realização de gastos sem a respectiva comprovação fiscal, são contrárias à legislação de regência do PRONAC, devendo o proponente 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 pactuados com a Administração Pública, quanto a observância das obrigações financeiras prevista na legislação acima citada.**

22. Como já dito, esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à necessidade de cumprir integralmente o projeto homologado pelo MinC. Transcrevo trechos do Parecer nº 198/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Osiris Vargas Pellanda, que tratou do tema em análise com precisão e robustez.

[...]

10. Executar o projeto estritamente dentro dos parâmetros acertados é o mínimo que se exige de qualquer proponente que faça uso do mecanismo de incentivos do Pronac. Sem isto, a própria avaliação de resultados do projeto fica comprometida, inviabilizando a política pública cultural em que os incentivos se baseiam. No caso dos autos, restou sobejamente demonstrada a inexecução do projeto, independentemente das ações que tenham sido levadas a cabo pela proponente com os recursos captados, as quais, inclusive, podem ter sido realizadas no bojo de outros dos inúmeros projetos similares por ela realizados, especialmente considerando os parcos elementos comprobatórios apresentados.

11. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral opina pelo não provimento do recurso e manutenção da decisão recorrida por seus próprios fundamentos, tendo em vista a ausência de fatos novos no recurso que demonstrem a realização do objeto e dos objetivos do projeto e afastem a conclusão pela reprovação de sua prestação de contas.

23. Já no que concerne aos argumentos do proponente de **prescrição do ressarcimento de quaisquer valores aos cofres públicos** e da **impossibilidade de instauração de tomada de contas especial**, é digno de nota que nos termos do art. 37, § 5º da Constituição Federal, o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores utilizados em desconformidade com a legislação, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura.

24. Por sua vez, eventual aplicação de **penalidade** de inabilitação ou de qualquer outra penalidade administrativa estará **fulminada pela prescrição**, conforme preceitua o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, uma vez que a prestação de contas foi apresentada há mais de 05 anos.

Art. 57. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contados da apresentação dos documentos previstos no art. 49, fica caracterizada a prescrição para aplicação das sanções previstas nesta Instrução Normativa, ressalvada a imprescritibilidade do ressarcimento dos danos ao erário, conforme art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

25. Entretanto, destaco haver entendimento já consolidado no âmbito desta Consultoria Jurídica de que a prescrição relativa à penalidade não impede que haja a constituição do proponente como **inadimplente**, caso não ocorra o recolhimento dos valores devidos, mormente porque tal qualificação não se constitui como apenamento.

26. Ainda no que se refere à prescrição da atuação punitiva da Administração Pública, entendo que, no caso dos autos, incide a prescrição intercorrente, capitulada no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, o qual estabelece que:

§ 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.

27. Destarte, subsumindo-se as circunstâncias do caso sob análise ao preceito legal supramencionado, mostra-se inafastável o reconhecimento de que a **pretensão sancionatória da Administração** restou fulminada pela prescrição intercorrente. Contudo, tal fato em nada compromete a decisão administrativa atacada, no que respeita à determinação de que a proponente devolva aos cofres públicos a verba indevidamente aplicada, porquanto, conforme se extrai do também referido art. 57 da Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017 – que guarda perfeita consonância como art. 37, § 5º, da Constituição Federal –, o ressarcimento decorrente de dano ao erário é imprescritível.

28. **Em linha de arremate, quanto ao tema, não se ignora que, em fevereiro de 2016, nos autos do Recurso Extraordinário (RE) 669069, o Supremo Tribunal Federal (STF) definiu, com repercussão geral, que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Entretanto, não se trata, in casu, de ilícito civil, e sim de ilícito administrativo.**

29. Dessa forma, mencionada decisão da Suprema Corte não pode ser considerada um fato novo capaz de modificar o entendimento deste Ministério da Cultura, haja vista que a situação julgada não se amolda ao caso dos autos.

30. Por derradeiro, quanto ao pleito de medida compensatória, entende esta CONJUR/MinC que se encontra preclusa a possibilidade de concessão, uma vez que a Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017 condicionou a concessão de tal benesse ao período de execução do projeto ou quando da reprovação em primeira instância, junto à oportunidade recursal com efeito suspensivo, o que não se verifica no caso em tela.

III. CONCLUSÃO.

31. 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.

32. **Sendo assim, entende-se que o recurso apresentado deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, recomendando-se que NÃO SEJA CONHECIDO, em razão de não terem sido apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de comprovar a inadequação da decisão ministerial impugnada.**

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

Brasília, 24 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) 01400009941200409 e da chave de acesso 26c902dd

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 173325131 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 24-09-2018 12:37. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
