



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 00566/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.010502/2007-83

INTERESSADOS: SECRETARIA DE INCENTIVO E FOMENTO 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, no que se refere à reprovação da prestação de contas do projeto cultural. VI - Sugestão para conhecer do pedido de revisão e julgar parcialmente procedente.

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

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do PRONAC nº 07-9546, denominado Programação Artística Teatro Palácio Avenida, 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 66, de 13 de junho de 2017, publicado no Diário Oficial da União nº 113, de 14 de junho de 2017.
3. Após a decisão ministerial, o proponente apresentou novos documentos e pedidos de reconsideração, que deram ensejo à Análise Técnica em Fase Recursal de fls. 503/505v, bem como a uma nova avaliação da prestação de contas (fls. 506/507).
4. Seguindo a cronologia dos fatos, também foi elaborado o Relatório de Reversão da Análise Técnica e de Reprovação Financeira sobre Prestação de Contas Final nº 122/2018/G3/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 508/509), no qual se chegou à conclusão técnica de que a prestação de contas deveria ser reprovada no valor nominal de R\$ 323.727,00, além de declarada a inabilitação do proponente.
5. Nesse contexto, houve a reprovação financeira do projeto cultural, sendo realizada a glosa de despesas com cachê artístico, com projeto gráfico, com assessoria de imprensa, dentre outras descritas no citado documento técnico (fl. 508v).
6. Nesse compasso, o projeto foi considerado irregular, de forma definitiva, sendo gerado um montante de R\$ 569.398,73, atualizado em março de 2018, a ser devolvido ao Erário (fls. 516).
7. O proponente apresentou um novo recurso, desta vez, intitulado de Recurso Inominado, com fincas nos seguintes argumentos: 1) Há incongruência entre as conclusões do parecer técnico, da análise financeira e do laudo final da prestação de contas, em relação ao valor captado; 2) Ocorreu erro material constante no Comunicado nº 141/2018, considerando a análise técnica em fase recursal de fls. 503/504v; 3) Houve o perfeito cumprimento do objeto cultural proposto e aprovado, na proporção do valor captado; 4) Todas as despesas realizadas no projeto foram relacionadas a sua

execução; 5) Todas as solicitações e fundamentos utilizados para não aprovação da prestação de contas estão indiscutivelmente prescritos e a prescrição não pode ser revogada pela Administração Pública; 6) O direito de exigir documentos também se encontra prescrito; 7) Não houve dano ao Erário por dolo ou culpa; 8) Não há qualquer devolução a ser realizada; 9) O projeto deve ser aprovado sem ressalvas, por não haver subsídios técnicos para reprovação da analisada prestação de contas; 10) Não cabe a incidência de juros de mora.

8. A SEFIC/MinC analisou tecnicamente a argumentação do recurso inominado de fls. 536/538 e chegou à seguinte conclusão:

3. Diante dos fatos acima expostos, e com base no disposto na Lei n.º 8.313/1991, Portaria MinC n.º 86, de 26 de agosto de 2014, e Decreto n.º 5.761/2006. Esta Gerência qualifica a gestão do projeto como **IRREGULAR**.

4. Diante do exposto, propõe-se o envio dos autos com sugestão de **RATIFICAÇÃO com redução do valor devido** 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. 518-534).

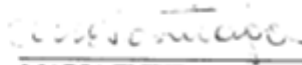
Respeitosamente,

Brasília, 30/07/2018.


FRANCIANE JORDÃO DA SILVA
Técnico de Complexidade Intelectual – SIAPE: 2279866
SEFIC/PASSIVO/G03

De acordo. À consideração do Senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, com sugestão de ratificação da reprovação da prestação de contas e encaminhamento dos autos do processo à CONJUR e posterior envio ao Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, na forma proposta.

Brasília, 30/07/2018.


MARIA ENEIDA BODINI SANTIAGO
Técnico de Complexidade Gerencial - Mat. 1.225.256
SEFIC/PASSIVO/G3

De acordo nos termos do presente Laudo. Encaminham-se os autos à CONJUR para manifestação e posteriormente ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura para decisão definitiva a respeito do pleito.

Brasília, 30/8/2018.


Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura

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, 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, 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, assuma 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. Nesse cenário, em que pese o proponente ter manejado um “Recurso Inominado”, esta CONJUR/MinC, em face do princípio da fungibilidade recursal, analisará como sendo um pedido de revisão, previsto na citada Lei de Processo Administrativo Federal.

19. **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, no que se refere, especificamente, à reprovação da prestação de contas do projeto cultural em foco. Entretanto, a argumentação do proponente relativa à prescrição, no que pertine à pretensão punitiva da Administração Pública, merece ser acolhida.**

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. A grave conduta de não comprovar a regular e fiel utilização dos recursos do projeto cultural 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 anteriormente, 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 poucos 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. O Relatório de Análise de Recurso nº 310/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC enfrentou a maior parte da argumentação do proponente (fls. 536/538), especificamente, no que diz respeito aos argumentos financeiros e à execução de despesas do projeto cultural, temas que não são da competência deste órgão da AGU.

24. Sob esse prisma, cabe a este advogado da União o enfrentamento dos assuntos eminentemente jurídicos. Passemos à análise.

25. No que concerne ao argumento de prescrição do ressarcimento de quaisquer valores aos cofres públicos, 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.

26. **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.

27. 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 espécie de apenamento.

28. 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.

29. 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**, haja vista que a prestação de contas foi apresentada em 13/07/2011 e a sua análise pela SEFIC/MinC iniciou-se em 11/04/2016 (vide fls. 166 e 367).

30. Contudo, tal fato não 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 com o art. 37, § 5º, da Constituição Federal –, o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível.

31. 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.

32. No que tange às alegações de que o dever de guarda dos documentos necessários à prestação de contas não pode ser superior a 05 anos e que também estaria prescrito, estas também não merecem prosperar. Registra este membro da AGU que a obrigação de prestar contas do projeto cultural deriva de norma constitucional e precisa ser contextualizada num cenário fático, no qual o julgamento da prestação de contas ainda se encontrava pendente.

33. Como historicamente defendido por esta Consultoria Jurídica, sendo imprescritível o dano ao Erário, é evidente que o proponente deve cercar-se da segurança necessária a resguardar seus interesses e manter incólume a documentação suficiente para uma adequada prestação de contas, no mínimo, enquanto houver pendência de decisão potencialmente desfavorável.

34. Nesse diapasão, é digno de nota que as justificativas do recorrente não podem lograr êxito, por não encontrarem embasamento constitucional e legal. O dever de guarda dos documentos essenciais à prestação de contas, necessariamente, precisa ser interpretado à luz da Constituição Federal e não pode dar azo a entendimentos que venham inviabilizar o ressarcimento ao Erário de valores indevidamente utilizados pelos proponentes.

35. **Por derradeiro, vislumbro que o processo registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) deste Ministério não reflete fielmente todas as peças e eventos ocorridos no processo físico, no qual este membro da AGU se baseou para elaborar a presente manifestação jurídica. Nesse viés, torna-se relevante que a SEFIC/MinC promova os ajustes necessários no SEI, para um perfeito espelhamento entre o processo virtual e o físico, bem como esta CONJUR/MinC ajuste os autos virtuais no Sistema SAPIENS da AGU.**

III. CONCLUSÃO.

36. Ante o exposto, concluo 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, razão pela qual opino no sentido de que o pedido apresentado seja encaminhado para a SEFIC/MinC, com o fito de atender ao disposto no item 35 desta manifestação jurídica e após o ajuste, remetido ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fim de julgamento e de que seja ele **conhecido** e, quanto ao mérito, seja-lhe dado **PARCIAL PROVIMENTO**, mantendo-se a reprovação da vertente prestação de contas e determinando-se que a proponente ressarça ao Erário o valor apontado no Relatório de Análise de Recurso nº 310/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC (fls. 536/538), aprovado pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura desta Pasta, ficando afastada, em decorrência da incidência da prescrição intercorrente e também da prescrição sancionatória da Administração Pública, a possibilidade de aplicação de qualquer sanção ao proponente do projeto cultural por este Ministério.

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

Brasília, 25 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) 01400010502200783 e da chave de acesso 95975b6f

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 173381040 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 25-09-2018 16:16. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
