



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

PARECER n. 00570/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.070368/2015-80

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS, TRANSFERÊNCIA
VOLUNTÁRIAS E PROCESSOS SELETIVOS (CORTV/MINC)**

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA:

I - PRONAC. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto, atualizados monetariamente.

II - Recurso administrativo.

III - Ausência de vícios ensejadores de nulidade processual.

IV - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC, pela denegação do recurso administrativo apresentado.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos processuais do Projeto PRONAC 15-9841 - “Participação da Associação Brasileira de Preservação Audiovisual na Conferência Anual da AMIA 2015”, com prestação de contas já encerradas e reprovadas, nos termos do Laudo Final sobre Prestação de Contas nº 045/2017-CGFNC/DEMEF/SEFIC-MinC (SEI - 0503323 – fl. 159).

2. O proponente apresentou Recurso Administrativo em face da decisão do Ilmo. Secretário da SEFIC que reprovou a respectiva prestação de contas (SEI - 0503323 – fl. 161).

3. Transcrevem-se excertos do recurso administrativo apresentado, por ser útil ao entendimento da questão, *ipsis litteris*:

Sou profissional atuante na área de preservação audiovisual desde 2000, tendo sido contemplada com recursos públicos para participação em eventos internacionais através de intercâmbio em outras três oportunidades, conforme consta no portal SALIC, tendo cumprido com todas as obrigações exigidas da melhor forma possível e no prazo estipulado. Na análise do parecer do projeto em questão, ficou comprovada minha participação, tendo sido aportados, inclusive, recursos financeiros próprios de quase 15%, além dos custos com alimentação, também arcados pela proponente. Ou seja, sempre prezei por realizar as atividades contempladas através de editais da maneira mais adequada possível, ainda que fosse necessário aportar recursos financeiros próprios. Desta forma, o que aconteceu com a realização da contrapartida do projeto “Participação da Associação Brasileira de Preservação Audiovisual no Congresso Anual da AMIA 2015” se constitui como um ajuste diante dos fatos ocorridos, completamente alheios à minha vontade.

4. A SEFIC analisou as razões recursais do proponente e exarou a Nota Técnica nº 5/2018 (SEI - 0499607), por meio da qual se pronunciou conclusivamente pela manutenção da decisão que reprovou a prestação de contas analisada, recomendando-se o indeferimento do recurso apresentado.

5. Transcrevem-se excertos da Nota Técnica nº 5/2018, por contribuir para a elucidação da situação, *ipsis litteris*:

4. ANÁLISE

4.1. O projeto "Participação da Associação Brasileira de Preservação Audiovisual na Conferência Anual da AMIA 2015" - PRONAC 15 9841 selecionado no Programa Edital de Intercâmbio 2015 visava participar da Conferência Anual da Associação de Arquivistas de Imagens em Movimento (AMIA - Association of Moving Image Archivists) em Portland, Oregon, Estados Unidos entre os dias 18 e 21 de novembro. Como contrapartida o projeto visava realizar uma palestra com a apresentação de comunicação de Débora Butruce, beneficiária do projeto. O público-alvo da palestra compreenderia, primeiramente, os profissionais da área de preservação audiovisual, mas também se estenderia a professores, estudantes, arquivistas, museólogos, gestores de instituições culturais públicas e privadas, cinéfilos e demais interessados no tema. A atividade seria realizada na Cinemateca Brasileira, em São Paulo - SP em 30 de novembro de 2015.

4.2. O projeto foi aprovado no valor de R\$ 4.500,00 de repasse do Ministério da Cultura e R\$ 3.800,00 como a contrapartida.

4.3. Após a análise da prestação de contas o Parecer de Análise Nº 051/2017 – CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC (Volume I - Fls. 157 a 158) concluiu:

Inicialmente foi proposto como contrapartida a realização de uma palestra para profissionais da área de preservação audiovisual, professores, estudantes, arquivistas, museólogos, gestores de instituições culturais públicas e privadas, cinéfilos e demais interessados sobre os resultados apresentados na conferência realizada nos Estados Unidos da América. Ela seria realizada na Cinemateca Brasileira - São Paulo – SP, em 30 de novembro de 2015. Em 04 de janeiro de 2016 a beneficiária informou por email ao Ministério da Cultura a impossibilidade de realizar o evento na data prevista, propondo outro local (fl. 103). Após uma intensa troca de e-mails com o Ministério da Cultura a beneficiária informou, em 25 de maio de 2016, que iria confirmar a realização do evento na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo no máximo em uma semana (fls. 104 a 110). Como não houve comunicação após esse fato o projeto foi reprovado devido a omissão no dever de prestar contas (fl. 111).

Como recurso contra a reprovação a beneficiária informou que não conseguiu realizar o evento na Cinemateca Brasileira e que também não conseguiu mais se comunicar com o Ministério da Cultura. Ela informou ainda que durante vários eventos citou os resultados alcançados no objeto do projeto. Por fim, ela propôs, em 08 de junho de 2017, realizar a contrapartida da melhor maneira possível (fl. 113 a 114). Após isso foi enviado o Ofício nº. 239/2017 – CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC/MINC (fl. 144), de 23 de junho de 2017, solicitando, dentre outras coisas, um posicionamento sobre a contrapartida. A beneficiária também foi informada por email, em 30/06/2017, que o caso dela seria levado para Comissão de Intercâmbio, onde seria decidido a aceitação ou não da realização da contrapartida fora do prazo. Como resposta a beneficiária ao contrário do que havia dito anteriormente informou que “de certa forma” já tinha realizado a contrapartida durante a Assembleia Geral da Associação Brasileira de Preservação Audiovisual de 2016, realizada durante a Mostra de Cinema de Ouro Preto – MG. Foi então solicitado o envio da documentação, o que posteriormente ocorreu (fls. 154 a 156).

Após análise da prestação de contas foi comprovada a realização da Assembleia Geral da Associação Brasileira de Preservação Audiovisual de 2016, realizada durante a Mostra de Cinema de Ouro Preto – MG. Entretanto esse evento em nada se relaciona com a contrapartida proposta. Inicialmente prevista para ser realizada em São Paulo, a teórica contrapartida foi realizada em Minas Gerais. A própria beneficiária estava ciente que esse evento não serviria para suprir a total realização da contrapartida, tanto que inicialmente solicitou autorização para a realização em outro lugar. Expor as informações da viagem realizada na Conferência Anual da AMIA numa Assembleia Geral da Associação Brasileira de Preservação Audiovisual não configura a realização de uma contrapartida.

4.4. Após a reprovação por meio do Parecer de Análise Nº 051/2017 – CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC (Volume I - Fls. 157 a 158), datado de 31/07/2017, e Laudo de Reprovação nº 145/2017 – CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC (Volume I - Fl. 159), datado de 08/11/2017, foi enviado o Ofício nº 456/2017 – CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC (Volume I - Fl. 160), de 30/11/2017, comunicando o beneficiário a reprovação. Após isso, o beneficiário interpôs, tempestivamente, o Recurso Administrativo (Volume I - Fl. 161), datado de 14/12/2017, enviando resposta para vários questionamentos. Passa-se a seguir a análise da documentação enviada.

a) Em seu recurso a beneficiária alega que "compartilhei a experiência de minha participação no Congresso da AMIA em diversos fóruns que participei desde então. De maneira formal foi realizada na Assembleia Geral da Associação Brasileira de Preservação Audiovisual (ABPA), durante o 11º Encontro Nacional de Arquivos e Acervos Audiovisuais Brasileiros, realizado no

âmbito da 11ª CineOP – Mostra de Cinema de Ouro Preto, em junho de 2016. Contesto a análise do parecer em relação à afirmação de que “esse evento em nada se relaciona com a contrapartida proposta”. Ao contrário, não haveria local mais adequado, visto que o Encontro Nacional de Arquivos e Acervos Audiovisuais Brasileiros é o evento mais importante e tradicional da área de preservação audiovisual brasileira, onde, inclusive, foi fundada a ABPA, em 2008, além de ser realizado há mais de uma década conjuntamente com a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. O público do Encontro e, por conseguinte, da Assembleia Geral da ABPA é composto por profissionais da área de preservação audiovisual, professores, estudantes, arquivistas, museólogos, gestores de instituições culturais públicas e privadas, cinéfilos e demais interessados, ou seja, plateia privilegiada e absolutamente pertinente para a apresentação dos resultados expostos durante o Congresso da AMIA. Apesar de diferir da proposta de contrapartida inicial, acredito que o objetivo principal e mais importante foi alcançado: o compartilhamento da experiência vivida e a troca de conhecimentos com a sociedade brasileira”.

4.5. Diante dos fatos, a área técnica entende que as alegações da beneficiária não são pertinentes, pois a beneficiária não apresentou fato novo em relação a reprovação do projeto pelo Parecer de Análise Nº 051/2017 – CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC (Volume I - Fls. 157 a 158). A atividade de contrapartida não foi realizada conforme proposto. O Edital de Intercâmbio 2015 cita no item 5.1.8 que "a contrapartida deverá ocorrer em até 30 dias corridos, contados da data de retorno da viagem" , cita também no item 13.4 que "em caso de necessidade de alteração da contrapartida aprovada, o pedido justificado deverá ser submetido à Comissão de Avaliação e Seleção, em até 15 dias antes do início da atividade".

5. CONCLUSÃO

5.1. Tendo em vista os fatos alegados, a CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC SUGERE a manutenção da reprovação da prestação de contas com base no item 17.3 do Edital de Intercâmbio 2015, onde é relatado que "Na hipótese de não realização do projeto cultural, de não apresentação da prestação de contas, ou de não aprovação da prestação de contas, o proponente beneficiado será incluído na condição de inadimplente junto ao Ministério da Cultura e estará obrigado a restituir à União os valores despendidos com o apoio financeiro, acrescidos de correção monetária e juros de mora, dentre outras penalidades legais relacionadas, independente de demais providências de natureza administrativa e judicial".

5.2. Com isso, faz necessária a devolução do valor impugnado de R\$ 4.500,00, recebido em 27/11/2015, acrescido de atualização monetária e juros de mora, que perfaz o montante de R\$ 4.935,60, conforme Demonstrativo de Débito, em anexo.

5.3. Isto posto, considerando que trata-se de avaliação de recurso apresentado em face de decisão de reprovação de prestação de contas, e de acordo com o exposto no § 2º, do art. 20, da 8.313/91, e uma vez mantida a decisão de reprovação, tal processo deverá ser encaminhado para a apreciação e decisão pela autoridade hierarquicamente superior, neste caso o Sr. Excelentíssimo Ministro de Estado da Cultura.

6. Os autos processuais foram encaminhados à Consultoria Jurídica - Conjur/MinC para análise e manifestação.

7. É o relatório. Passo à análise da matéria, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 4º do Anexo I do Decreto nº 9.411/2018, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. De acordo com o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU “a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

8. Analisando-se os autos processuais constata-se ser incontroversa a posição da área técnica asseverando que ocorreram irregularidades na execução do projeto referente ao fato de “Na hipótese de não realização do projeto cultural, de não apresentação da prestação de contas, ou de não aprovação da prestação de contas, o proponente beneficiado será incluído na condição de inadimplente junto ao Ministério da Cultura e estará obrigado a restituir à União os valores despendidos com o apoio financeiro, acrescidos de correção monetária e juros de mora, dentre outras penalidades legais relacionadas, independente de demais providências de natureza administrativa e judicial.”.

9. Os diplomas normativos que regem à matéria são: a Lei nº 8.313, de 1991, o Decreto nº 5.761/2006 e a Portaria MinC nº 29/2009.

10. Compulsando-se os autos processuais, identifica-se apontamentos da área técnica que afirma a prática das irregularidades retro mencionadas, logo, **considerando as disposições normativas citadas, reputa-se legítimo e fundamentado o entendimento, no sentido de reprová-la a prestação de contas apresentada.**

11. Cumpre destacar que, a decisão final quanto à prestação de contas é uma decisão técnica, e não jurídica. Nesse sentido, o Enunciado n. 19 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União esclarece que “a orientação promovida pelo Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, mas não implica, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor”.

12. Vale mencionar, ainda, que a Lei n. 9.784/1999 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), determina que o administrador público observe em seus atos e decisões, entre outros, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência e o critério de adequação entre meios e fins, **vedando a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público:**

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

13. Nesse sentido, temos recomendado que, quando da análise de prestações de contas, a glosa de despesas, quando cabível, atenha-se ao dano ao erário efetivamente constatado, sob pena de se promover o enriquecimento ilícito do Estado, especialmente nos casos em que o cumprimento do objeto pactuado tenha sido atestado pelo órgão competente.

14. Assim, conclui-se que as contas do proponente não atenderam aos requisitos normativos e não podem ser aprovadas.

III. CONCLUSÃO.

15. Ante o exposto, conclui-se 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 nulificação do ato decisório.

16. A decisão administrativa adotada, que culminou na reprovação da prestação das contas da proponente está devidamente fundamentada, e fulcrando-se no conjunto probatório carreado aos autos, bem como nas razões apresentadas pela área técnica da SEFIC, é correto afirmar que está albergada pelo manto da juridicidade a denegação do recurso administrativo apresentado pela recorrente.

17. Sendo assim, **não havendo razões fático-jurídicas que fundamentem a reconsideração/reforma da decisão administrativa proferida pelo Ilmo. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, entende-se que o recurso apresentado deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, nos termos do disposto no art. 56 caput e §1º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, recomendando-se que o recurso seja conhecido, em razão do atendimento aos requisitos de admissibilidade, e quanto ao mérito, seja NEGADO PROVIMENTO.**

18. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura – SEFIC/MinC.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

(assinado eletronicamente)

ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 173804125 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 27-09-2018 12:07. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.
