



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. 00571/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.006215/2010-74

INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO (MINISTÉRIO DA CULTURA) - GM/MINC

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: I - PRONAC. Incentivo fiscal. II - Inexecução do objeto. III - Reprovação de prestação de contas. IV - Recurso Administrativo alega que a não captação integral prejudicou a conclusão do objeto. IV- Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC.

1. Trata-se de recurso interposto pelo proponente, Flávio Menna Barreto Neves, em face da reprovação da prestação de contas do Pronac 10-2442, cujo objeto pretendia a edição do livro "Circuito de Rua", sobre a história das corridas de automóveis ocorridas em Petrópolis, nas décadas de 40 e 60, pelo proponente .

2. O referido projeto foi aprovado pela Portaria n.º 622, de 19 de outubro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 22 de outubro de 2010 (fl. 47). Foi autorizada a captação de R\$ 181.520,00 (cento e oitenta e um mil, quinhentos e vinte reais), porém o proponente conseguiu captar tão somente R\$ 54.456,00 (cinquenta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais), correspondente a 30% (trinta por cento) do orçamento previsto.

3. A prestação de contas foi encaminhada em 31 de janeiro de 2014 (fls. 70/117). Todavia, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC, por meio do Ofício n.º 3385/2014 - COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC-MinC (fls. 118/118-v), solicitou informações complementares para comprovar a concretização do objeto proposto, nos seguintes termos:

"(...) 1.1. **Informações sobre a realização do produto cultural**, qual seja: 1000 (mil) exemplares do livro, comprovando a sua execução pro meio da nota fiscal relativa à reprodução da tiragem, devendo ser encaminhado, ainda, um exemplar do produto para compor a instrução processual.

1.2. **Comprovar a distribuição gratuita dos exemplares**, por meio de declaração de recebimento das entidades/pessoas beneficiadas, conforme pactuado no projeto cultural aprovado, sendo: 100 (cem) para o patrocinador; 100 (cem) para divulgação e 800 (oitocentos) para "bibliotecas, arquivos, cineclubes, centros de formação esportiva, escolas, universidades, associações e entidades afins, alcançando tanto o público especializado, os interessados pelo assunto, quanto o público em geral". cabe ressaltar que a Consultoria Jurídica deste Ministério já firmou o entendimento de que não basta a mera informação do proponente de que procedeu a distribuição gratuita do produto cultural, sendo exigida a comprovação efetiva da referida distribuição (Parecer n.º 389/2014).

1.3. **Medidas de Acessibilidade**: informações sobre as medidas de acessibilidade adotadas, conforme previsto no projeto cultural aprovado, a saber: "os Kits Livro/DVD serão distribuídos para Bibliotecas, Centros Culturais, entre outros, buscando-se preferencialmente os que esteja adequados às normas de acessibilidade."

1.4. **Envio de declaração anuindo com o recolhimento**, ao Fundo Nacional de Cultura - FN, do saldo existente na conta captação (bloqueada) do projeto (...)"

4. Em resposta (fl. 119), o proponente informa que, "em razão de o mencionado Produto Cultural não ter obtido patrocínio em valor integral, mas de apenas 30% do valor total aprovado, a execução do mesmo foi ajustada à realidade orçamentária disponível à ocasião." Informa, ainda, que todo o conjunto de notas fiscais e documentos da

execução do projeto foram encaminhados quando da prestação de contas, destacando que com o valor arrecadado foi realizado projeto gráfico, elaboração do roteiro para o livro e a correspondente produção audiovisual.

5. Diante do conjunto probatório colacionado aos autos, o Relatório de Execução n.º 1082/2014-COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC-MinC (fls. 126/126-v) concluiu que o objeto e os objetivos não foram alcançados, ante a inexecução do projeto cultural pactuado.

6. Nesse sentido, o Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura reprovou a prestação de contas e deferiu a inabilitação do proponente, nos termos da Portaria n.º 624, de 9 de outubro de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 10 de outubro de 2014 (fls. 127/127-v).

7. Inconformado, o proponente interpôs recurso administrativo (fls. 135/136), em 02/02/15, após ciência por meio de contato telefônico realizado em 27/01/15, conforme certidão à fl. 134.

8. O Despacho n.º 552/2015 - COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC analisa os termos do recurso e conclui pelo não provimento do recurso e manutenção da reprovação da prestação de contas.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

9. 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 da consulta suscitada, consoante o Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU n.º 7/2016.

10. Impõe destacar que foge da alçada desta Consultoria Jurídica imiscuir-se na análise técnica realizada pela SEFIC, órgão detentor de expertise para tal exame. Todavia, cabe à esta Consultoria realizar o exame sob o ponto de vista da legalidade do procedimento.

Do exame dos autos, observa-se que a apuração das contas do Pronac 10-2442 respeitou o devido processo legal, facultando o exercício do contraditório e da ampla defesa. Constata-se, também, a transparência, imparcialidade e legalidade das deliberações da SEFIC, devidamente justificadas e registradas nos autos. Logo, verifica-se a observância dos requisitos procedimentais, não havendo qualquer mácula no processo de análise da prestação de contas, motivo pelo qual passa-se a examinar o mérito dos fatos analisados.

É cediço que o intuito da Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, é fomentar e regular as doações e patrocínios a projetos culturais, por meio da concessão de incentivo fiscal, que devem observar as seguintes fases: i) cadastramento do projeto; ii) análise de conteúdo; iii) concessão do incentivo; e iv) prestação de contas.

A prestação de contas tem o objetivo de aferir a correta aplicação do incentivo fiscal na concretização do objeto do projeto, a fim de comprovar em última análise o alcance da finalidade pública em '*contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais*', à luz do art. 1º, inciso I, da Lei 8.313/1991, conjugada com a diretriz constitucional estabelecida no artigo 215 da Constituição Federal.

11. No intuito de revelar a importância da fiscalização do correto emprego de recursos públicos, a Constituição Federal exige a prestação de contas de quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos, englobando os recursos angariados com fundamento na Lei Rouanet, por expressa previsão legal, visto que o incentivo fiscal nada mais é que renúncia tributária da União. 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.**

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, **e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;**

12. Impõe esclarecer que Lei Rouanet estabelece a obrigatoriedade de prestação de contas da **integralidade dos valores recebidos**. Portanto, caso não acolhida a prestação de contas, os valores utilizados e o saldo remanescente deve ser devolvido ao Fundo Nacional da Cultura, nos termos do artigo 5º da referida lei, *in verbis*:

“Art. 5º O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos:

(...)

V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;

*VI - devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei, e não iniciados ou interrompidos, **com ou sem justa causa;**”*

13. Logo, verifica-se que o argumento da defesa, no sentido de que a impossibilidade de captação do valor total orçado o impediu de concluir o projeto, não se sustenta, eis que a captação parcial não exime o proponente do dever de restituir o montante recebido. Caso contrário, a norma comprometeria seu fim - o desenvolvimento da cultura nacional - eis que não incentivaria a conclusão de projetos culturais, propiciando que proponentes de má-fé se utilizassem de projetos inacabados para enriquecerem ilicitamente.

14. O art. 29 da Lei 8.313/91¹ vincula a concessão do incentivo ao efetivo cumprimento do seu objeto o qual será aferido na prestação de contas. Logo, o proponente que optar por dar início às despesas, sem a plena certeza quanto à viabilidade da captação da totalidade dos recursos necessário para a concretização do projeto, assume o risco da concretização integral do projeto, não cabendo onerar a sociedade como um todo com o insucesso decorrente de decisão eminentemente privada.

15. Caso o proponente quisesse passar ao largo da prestação de contas, deveria buscar patrocínio sem a participação do Poder Público, não se vinculando aos ditames da Lei 8.313/91, e respectiva regulamentação, angariando recursos tão somente na esfera privada. Todavia, ao utilizar-se da Lei Rouanet, o interesse público em promover e desenvolver a cultura passa a ser o objetivo primordial a ser alcançado, aderindo integralmente a um sistema de incentivo à cultura supervisionado e controlado pelo Governo Federal.

16. Sobre o tema, assim se pronuncia o Tribunal de Contas da União:

Acórdão 11.910/2011 - 2ª Câmara

O exame proferido nestas contas, assim como em todas as situações envolvendo a utilização de recursos captados com base nas leis do mecenato, deve, necessariamente, partir do pressuposto de que, em regra, os recursos captados com amparo nas leis do mecenato têm natureza pública, conforme jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, entendimento este, vale dizer, ratificado pelo Plenário desta Casa quando da prolação do Acórdão 2.076/2011-TCU-Plenário, ocorrido no âmbito do TC 002.852/2009-3, por mim relatado, ocasião em que a questão foi consignada nos seguintes termos:

“30. Bem se vê que, se os saldos não aplicados ou decorrentes de projetos não iniciados ou interrompidos deverão ser recolhidos ao Fundo Nacional de Cultura - FNC, fundo especial contábil de natureza pública, tenham sido tais recursos efetivamente objeto de benefício fiscal, ou não, uma vez que não há restrição na lei a esse respeito, significa que tais recursos se revestem sim de caráter público, a partir da concessão do patrocínio e do respectivo depósito na conta-corrente obrigatoriamente vinculada ao projeto.

31. Esta Corte de Contas, conforme argumentação adequadamente conduzida pelo Ministério Público junto ao Tribunal, já se pronunciou sobre a matéria, tendo deixado assente que os recursos arrecadados a título de patrocínio, como participação no Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac, conforme estabelece a Lei nº 8.313, de 1991, sujeitam-se às regras estabelecidas nas referidas normas, no tocante à obrigatoriedade da prestação de contas de sua utilização, independente da fruição dos benefícios fiscais decorrentes, a qual, por sua vez, configura faculdade concedida aos patrocinadores de projetos culturais, como forma de incentivar tais atividades.

(...)

Não é demais sublinhar que o assunto de fundo aqui tratado diz respeito à prestação de contas de recursos federais ou colocados sob a responsabilidade da União, bem assim vale lembrar que prestar contas é princípio constitucional sensível, de observância obrigatória, cuja omissão

significa não somente o descumprimento da Constituição e das leis, mas a supressão da transparência nos atos de gestão com ausência de lisura no trato da coisa pública, tanto que a não comprovação da correta aplicação dos recursos recebidos da União configura presunção legal de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 16, III, "b" e "c", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Acórdão 6111/2017 - Segunda Câmara

Enunciado: Os patrocínios recebidos com amparo na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) são recursos públicos originários de renúncia tributária da União, o que faz incidir sobre o captador dos recursos o dever de prestar contas do seu uso, consoante o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Voto:

Conforme consignado no Relatório precedente, esta Tomada de Contas Especial foi instaurada pelo Ministério da Cultura em desfavor da [empresa] e de seus sócios administrador, [sócio 1], e cotista, [sócia 2], em decorrência da impugnação total das despesas realizadas com os recursos captados na forma da Lei 8.313/1991 –Lei Rouanet, para a execução do Projeto Concertos Populares, Pronac 02-1279, que objetivava a apresentação de 21 concertos da Orquestra Sinfônica de Porto Alegre em cidades do Rio Grande do Sul (peça 3, p. 7-23). Referido projeto, com valor captado de R\$ 497.750,00 (peça 4, p. 2), correspondente a 96% do valor aprovado, teve prazo para captação e período de execução compreendidos entre 7/3/2003 e 31/12/2004.

2. A prestação de contas do referido projeto foi reprovada pelo Ministério da Cultura, em razão do não encaminhamento pela empresa proponente de documentação comprobatória da efetiva realização dos concertos se das atividades previstas, a exemplo de fotos, vídeos, cartazes, convites ou propagandas (peça 2, p. 9-10).

3. De posse desses elementos, o Ministério da Cultura autuou a presente TCE e, após as devidas notificações, sem que houvesse resposta da empresa proponente ou de seus sócios, o Relatório do Tomador de Contas concluiu pela existência de débito relativo à totalidade dos valores captados, em razão da não comprovação da execução das ações, e imputou responsabilidade à [empresa], a [sócio 1] e a [sócia 2] (peça 5, p. 32-35)

4. No mesmo sentido foram o Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, dos quais a Ministra da Pasta foi devidamente cientificada (peça 5, p. 53-62).

5. No âmbito do TCU, a instrução constante à peça 6 concluiu pela não comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos captados, razão pela qual a empresa proponente e seus sócios foram citados pela totalidade desses valores.

6. Considero que o exame dos elementos do processo foi adequadamente realizado pela Unidade Técnica, que contou ainda com a concordância integral do Parquet especializado que atua junto a esta Corte, podendo ser acolhido como minhas próprias razões de decidir. (...)"

17. Nesse sentido, considerando que o projeto não foi finalizado e o livro não foi publicado, o investimento realizado restou inutilizado, configurando desperdício dos recursos repassados. Assim, verifica-se prejuízo ao erário corresponde ao valor total repassado, o qual deve ser restituído ao Fundo Nacional da Cultura.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, e do que mais conta no processo em exame, opinamos pelo acolhimento da conclusão da d. douta SEFIC, quanto à ratificação da reprovação e o dever de restituir ao Fundo Nacional da Cultura o valor de R\$ 54.456,00 (cinquenta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais), acrescido da devida correção monetária, bem como seja providenciada a inabilitação do proponente.

À consideração superior.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

DANIELLE TELLEZ

PROCURADORA FEDERAL
ASSESSORA TÉCNICA DA CONJUR/MinC

[1] 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.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400006215201074 e da chave de acesso 448c17de

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 173805953 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 27-09-2018 14:10. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
