



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. 00580/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.022853/2010-32

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. IV- Retroatividade da norma mais benéfica, a ser utilizada na sua integralidade. V - A ocorrência de custeio com contador é sanada por obrigatoriedade prevista na norma mais benéfica. VI - Parecer aprovação com ressalvas ante a inexistência de prejuízo na utilização do remanejamento de despesas em percentual acima de cinquenta por cento.

1. Trata-se de recurso interposto pelo proponente, Feng Produções Artísticas Ltda - EPP, em face da reprovação da prestação de contas do Pronac 10-11804, cujo objeto "Estudo Composicional da Canção" consistia na composição e gravação de dez canções inéditas e publicá-las em blog com análise, por meio de texto, do processo composicional de cada canção.
2. O referido projeto foi aprovado pela Portaria n.º 138, de 17 de março de 2011, publicada no Diário Oficial da União de 18 de março de 2011 (fls. 19 e 23). O projeto teve autorização de captação de R\$ 42.648,70 (quarenta e dois mil, seiscentos e quarenta e oito reais e setenta centavos).
3. Houve a prorrogação do prazo de execução do projeto até 30/09/2012, ante a captação tardia, somente em setembro de 2011 (fls. 439/41).
4. A prestação de contas foi encaminhada em 30 de outubro de 2013 (fls. 70/117).
5. Por meio do Relatório de Execução n.º 521/2013-CGAAV/DIC/SEFIC/MINC (fls. 212/212-v) houve aprovação quanto ao cumprimento do objeto, nos termos da Portaria n.º 662, de 2 de dezembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União em 3 de dezembro de 2013 (fl. 213).
6. Todavia, quando da análise da questão financeira, foi suscitada a realização de diligência para sanar irregularidades noticiadas na Avaliação da Prestação de Contas (fls. 218/219).
7. Em resposta (fl. 223), a responsável pela empresa proponente manifestou-se à fl. 223 em 13/10/14.
8. O processo permaneceu paralisado até 24 de setembro de 2017, quando nova diligência foi solicitada, nos termos do e-mail colacionado à fls. 228/231. Todavia, sem qualquer resposta da proponente.
9. Nesse sentido, a Avaliação da Prestação de Contas (fls. 234/235) sugeriu a reprovação da prestação de contas do projeto, ante a ausência de resposta quanto à diligência para esclarecimento de pagamentos não previstos no orçamento, o que configura má utilização dos recursos públicos.
10. 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 693, de 17 de novembro de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 20 de novembro de 2017 (fl. 237).
11. Inconformado, o proponente interpôs recurso administrativo (fls. 240/253), em 29/11/17, após ciência, por meio de contato telefônico realizado em 20/11/17, conforme certidão à fl. 238.
12. O Despacho n.º 637313/2018-COAVA/CGARE/DEIPC/SEFIC analisa os termos do recurso e conclui pelo provimento parcial quanto aos novos fatos. Porém, ratifica a reprovação da prestação de contas.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

13. Preliminarmente, deve-se ressaltar que o exame desta Consultoria Jurídica dar-se-á nos termos do artigo 11, inciso V, da Lei Complementar nº 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.

14. 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.

15. Do exame dos autos, observa-se que a apuração das contas do Pronac 10-11804 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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, visto que o incentivo fiscal nada mais é que renúncia tributária da União¹.

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, assumira 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;

19. Quando da análise financeira, a área técnica identificou gastos incompatíveis com a previsão de despesa previamente aprovada por este Ministério, contrariando a regulamentação vigente. Vejamos (fls. 228/229):

"(...) Justificativa: O proponente apenas alegou que, in verbis, "*compreendo e concordo que leis e normas são para serem cumpridas. Errei em utilizar recursos públicos aprovados para a execução de um determinado item em outros dois, sem a prévia aprovação deste Ministério*"

Indefere-se o pedido de consideração, pelo não atendimento às exigências legais impostas pelo MinC em sua Instrução Normativa n.º 1/2017, §4.º do Art. 90:

§4.º A inclusão de novos itens orçamentários, mesmo que não altere o orçamento total aprovado, deve ser submetida previamente ao MinC, por meio do Salic, acompanhadas de justificativa.

Porém, quanto ao subitem 1.1, essa análise resolve alocar o valor de R\$ 3.500,00 referente ao serviço "Coordenador Administrativo Financeiro" na rubrica aprovada "Coordenador do Projeto", devido à similaridade das atividades. Entretanto, houve extrapolação conforme a publicação da IN MinC n.º 1/2017, que alterou o percentual de 20% previsto anteriormente no §1.º do art. 65, da IN MinC n.º 1/2013, para 50%, preconizado no art. 90, in verbis:

§2º Os ajustes de valores que impliquem alterações acima do limite de 50% (cinquenta por cento) do valor do item devem ser submetidos previamente ao MinC para análise, por meio do Salic, acompanhada de justificativa.

Desse modo, em consonância com o previsto na IN MinC n.º 1/2017, a rubrica "Coordenador do Projeto", foi redisposta da seguinte forma:

1.1 Coordenador do Projeto (Itens 85 e 86 da Relação de Pagamentos)

Valor Aprovado: R\$ 2.000,00

Margem Permitida: R\$ 3.000,00

Valor Executado: R\$ 5.500,00

Valor Extrapolado (a impugnar): R\$ 2.500,00

Portanto, resta impugnado o valor de R\$ 2.500,00 do item 1.1 e R\$ 2.000,00 do item 1.2, totalizando o valor de R\$ 4.500,00.

Pronunciamento técnico:

O proponente não respondeu à segunda diligência. Portanto, esta análise mantém a impugnação.

INFORMATIVO

Quanto à recomendação realizada pela Coordenação de Avaliação do Objeto, por meio do Relatório de Execução n.º 521/2013-CGAAV/DIC/SEFIC/Minc (fl. 212) no seu item 10, está contemplada na ocorrência 1 dessa análise.

CONCLUSÃO

Por fim, apesar do Relatório de Execução n.º 521/2013-CGAAV/DIC/SEFIC/Minc quanto à execução do objeto e dos objetivos do projeto (fl. 212) concluir pelo cumprimento do objeto, **financeiramente as peças que compõem os autos evidenciam a desconformidade do uso dos recursos públicos com a legislação aplicada ao projeto em epígrafe, conforme descrito nos itens e subitens desta avaliação.**

Considerando que o item 1 não foi sanado, o valor nominal que deve ser restituído ao Fundo Nacional da Cultura é de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) - a ser atualizada monetariamente.

20. Assiste razão à área técnica ao evidenciar que a Instrução Normativa n.º 1/2013, vigente à época da prestação de contas enfatiza a vinculação das partes ao projeto aprovado, não sendo cabível alteração unilateral de seus termos e condições, salvo remanejamento de despesas entre os itens orçados no projeto, **no percentual de vinte por cento do valor do item**, desde que não alterem o valor total do orçamento aprovado do projeto.

21. Todavia, também destaca a área técnica o entendimento desta Consultoria Jurídica, sedimentado no Parecer n.º 030/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, por força do preceito constitucional estampado no art. 5º, XL, da Carta Política de 1988, ao dispor que: *"a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu"*. Assim, defende a retroatividade da norma mais benéfica a projetos em andamento, possibilitando a utilização do **percentual de cinquenta por cento para remanejamento de despesas**, nos termos da Instrução Normativa n.º 05/2017, atualmente em vigor.

22. Para melhor compreensão do tema, segue trecho do Parecer n.º 030/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU:

"(...) 13. Diante desse cenário, é digno de nota que a Instrução Normativa n.º 05, de 26 de dezembro de 2017, estabeleceu que *"as disposições da Instrução Normativa aplicam-se aos projetos em andamento, respeitados os direitos adquiridos"* (art. 70).

14. Conclui-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica goza de juridicidade no âmbito do PRONAC, sempre que respeitados os direitos adquiridos.

15. Para responder de forma objetiva o cerne da consulta, deixo claro ser viável juridicamente a retroatividade de norma mais benéfica, desde que se aplique integralmente a nova regra.

16. Por via de consequência, ao se consumir a decisão técnica de aprovar com ressalvas a prestação de contas, também há de se aplicar a sanção prevista na nova norma mais benéfica. Afinal, caso não houvesse a retroação da norma posterior a prestação de contas seria totalmente aprovada, além da necessária aplicação de sanção administrativa.

17. Nesse diapasão, este órgão da Advocacia-Geral da União entende que a retroatividade da norma mais benéfica pressupõe a aplicação integral da nova norma, inclusive com eventual sanção prevista no ato normativo novel.

18. Por derradeiro, resalto que tal orientação não se mostra peremptória e pode sofrer alterações desde que as áreas técnicas observem elementos fáticos capazes de influenciar ou mesmo modificar o campo de apreciação ora em comento. (...)"

23. Nesse sentido, considerando a necessidade de utilização integral da norma mais benéfica, evidencia-se concordância com a alegação tecida pela proponente ao enfatizar que o custo com contador questionado encontra-se amparado pelo §2.º do art. 6.º da Instrução Normativa MinC n.º 05/2017, que obriga *"a contratação de contador com registro no conselho de classe para a execução de todos os projetos, podendo o proponente utilizar o profissional de sua empresa"*.

24. Em que pese a Instrução Normativa MinC n.º 05/2017 não existisse à época da aprovação do projeto, encontra-se vigente atualmente, quando da análise da prestação de contas, aplicando-se aos projetos em andamento, respeitados os direitos adquiridos, à luz do artigo 70, o qual estabelece que *"as disposições desta Instrução Normativa aplicam-se aos projetos em andamento, respeitados os direitos adquiridos"*.

25. Assim, utilizando-se do raciocínio tecido no Parecer n.º 030/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU supratranscrito, há que se aplicar integralmente a nova regra, ou seja, a Instrução Normativa MinC n.º 05/2017, de forma a ser observada também a regra da obrigatoriedade de contratação de contador, de forma que não se vislumbra qualquer irregularidade com relação ao pagamento realizado ao contador.

26. Por outro lado, com relação ao item 1.1, referente ao incremento de R\$ 3500,00 (três mil e quinhentos reais), relativo ao serviço "Coordenador Administrativo Financeiro" na rubrica aprovada "Coordenador de Projeto", verifica-se que a área técnica entendeu ter sido sanada a ocorrência, como destaca o pronunciamento técnico tecido na Avaliação da Prestação de Contas (fls. 259/260), que sugere a aplicação do art. 51, alínea "f", vez que se faz necessária a utilização integral da IN 05/2017 ao caso concreto, conforme já enfatizado alhures. Veja-se:

"(...) 1. Execução de itens não previstos no orçamento aprovado.

1.1. Coordenador Administrativo Financeiro

Executado: R\$ 3.500,00

Pronunciamento técnico: SANADO

Justificativa: Essa análise resolveu alocar o valor de R\$ 3.500,00 referente ao serviço "Coordenador Administrativo Financeiro" na rubrica aprovada "Coordenador de Projeto", devido à similaridade das atividades. Entretanto, houve extrapolação conforme a publicação da IN MinC n.º 1/2017, que alterou o percentual de 20% previsto anteriormente no §1.º do art. 65, da IN MinC n.º 1/2013, para 50%, preconizado no §2.º, do art. 90.

§2.º Os ajustes de valores que impliquem alteações acima do limite de 50% (cinquenta por cento) do valor do item devem ser submetidos previamente ao MinC para análise, por meio do Salic, acompanhada de justificativa".

Desse modo, em consonância com o previsto na IN MinC n.º1/2017, a rubrica "Coordenador do Projeto", foi redisposta da seguinte forma:

1.1. Coordenador do Projeto (itens 85 e 86 da Relação de Pagamentos)

Valor aprovado: R\$ 2.000,00

Margem Permitida: R\$ 3.000,00

Valor Executado: R\$ 5.500,00

Valor Extrapolado (a impugnar): R\$ 2.500,00

Portanto, resta impugnado o valor de R\$ 2.500,00 do item 1.1.

Em 30/11/2017, a proponente manifestou-se à diligência (fl. 241), justificando a resposta intempestiva pela inutilização do e-mail cadastrado no sistema Salic. Embora os argumentos apresentados não sejam suficientes para sanar as ocorrências outrora apontadas, consoante a Nota Técnica n.º 3/2018 - CGARE/DEIPC/SEFIC (anexo), baseada no Parecer 030/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, a ocorrência 1, subitem 1.1, não será considerada passível de glosa, posto que está contemplada nos itens que ensejam aprovação com ressalva, conforme a reescrita da alínea "f" do art. 51 da IN 05/2017.

Enfatizo que o art. 70 da mesma IN estabelece que *"as disposições da Instrução Normativa aplicam-se aos projetos em andamento, respeitados os direitos adquiridos"*, portanto, conforme Parecer 030/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, a retroatividade da nova norma mais benéfica a projetos em andamento, ou seja, com análise em aberto, goza de juridicidade no âmbito do PRONAC, sempre que respeitados os direitos adquiridos e condicionada à aplicação integral da nova regra. (...)"

27. De fato, constatada a majoração acima do limite de 50% (cinquenta por cento), sem a anuência do MinC, a área técnica entende pelo enquadramento no art. 51, alínea "f" da referida Instrução Normativa, que prevê a aprovação

com ressalvas quando houver "*f) ocorrências de ordem financeira que não caracterizem descumprimento do objeto ou dano ao erário.*"

CONCLUSÃO

28. Por todo o exposto, e do que mais conta no processo em exame, uma vez constatada a inexistência de prejuízo com o remanejamento de custos, mesmo que sem a prévia anuência do MinC, bem como superada a ocorrência referente aos custos com contador, não se vislumbra qualquer óbice em se aprovar com ressalvas o projeto em tela, nos termos do art. 51, alínea "f" da Instrução normativa n.º 05/2017, conforme evidenciado quando da análise do item 1 pela área técnica na Avaliação da Prestação de Contas (fls. 259/260).

À consideração superior.

Brasília, 02 de outubro de 2018.

DANIELLE TELLEZ
PROCURADORA FEDERAL
ASSESSORA TÉCNICA DA CONJUR/MinC

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 175532805 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 02-10-2018 16:17. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
