



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 00585/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.006278/96-01

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

ASSUNTOS: CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DE REGRAS DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA - PRONAC.

EMENTA: I - Consulta. Interpretação de regras do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. II - Dever constitucional de prestação de contas. III – 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. IV – Ponderações relativas à imprescritibilidade do dano ao Erário e ao dever de guarda dos documentos necessários à prestação de contas do projeto cultural. V - Dissolução parcial de sociedade empresarial. Liquidação de cotas em virtude da morte de um dos sócios. Artigos 1.027, 1.028 e 1.030 do Código Civil. Regularidade jurídica. VI - Respondidos todos os questionamentos da área técnica, recomendo a devolução dos autos à SEFIC/MinC.

Exmo. Senhor Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. A SEFIC/MinC deu conhecimento e solicitou manifestação a esta Unidade Consultiva da Advocacia-Geral da União - AGU, acerca da situação fático-jurídica a seguir delineada:

Recebemos nesta Gerência 4 o Pronac em tela, do proponente Raul Cortez Promoções Culturais S/C Ltda, para análise da prestação de contas, encaminhada ao MinC em 30/11/1998.

Ao iniciarmos os procedimentos de análise, constatamos a ausência de diversos documentos essenciais para a comprovação do cumprimento do objeto e da regular aplicação dos recursos, tais como:

Material fotográfico, videográfico, clipping de imprensa, borderôs dos teatros ou qualquer outro tipo de material que possibilite a aferição da execução física das ações propostas;

Cartazes, programas, anúncio: jornais, rádio e TV – Clipping de imprensa – conforme pactuado com este Ministério;

Cópias dos Comprovantes Fiscais (notas fiscais, recibos, DARF, faturas, etc).

Após verificarmos no portal da Receita Federal que a empresa proponente ainda continua ativa, mesmo após o óbito, em 2006, do seu sócio majoritário, o Sr. Raul Cortez, enviamos diligência endereçada à Raul Cortez Promoções Culturais Ltda, solicitando o envio da documentação citada acima. Esta correspondência foi recebida no dia 04/04/2018, como se pode observar no Aviso de Recebimento anexado aos autos (fl 154) mas depois devolvida com a seguinte observação escrita no envelope: "**Recebido por engano, esse senhor já faleceu em 2006*".

Diante da impossibilidade de atestar o cumprimento do objeto, foi emitido o parecer técnico com sugestão de reprovação (fls 157 - 159).

Entretanto, antes da assinatura do Laudo Final e publicação da reprovação, por sugestão do Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, uma nova diligência foi encaminhada para a Sra. Lígia Cortez, filha e herdeira do Sr. Raul Cortez, que respondeu tempestivamente por meio de expediente datado de 10/08/2018 (fl 163) através do qual se prontifica a "fazer o que for legalmente necessário para esclarecer as dúvidas desse Ministério" e se compromete a "efetuar uma busca incessante destes comprovantes, numa tentativa que pode ser infrutífera considerando esses mais de 20 anos passados".

Diante dos argumentos apresentados pela Sra. Lígia no expediente citado no item 5. (fl 163) e das considerações abaixo listadas, solicito encaminhamento deste processo à Consultoria Jurídica deste Ministério afim de obter orientação quanto aos procedimentos doravante necessários à finalização da análise das contas deste processo. Seguem abaixo as considerações que julgamos importantes:

De fato, houve um lapso temporal de quase 20 anos entre a data de envio da prestação de contas, a saber, 30/11/1998 (fl 111) e a primeira manifestação do MinC por meio de diligência, a saber, 27/03/2018 (fl 153);

Caso as contas sejam reprovadas por falta de documentos que comprovem a execução, o prazo entre a data provável de ocorrência do dano, (que neste caso, de acordo com Art. 9º e inciso I da IN TCU Nº 76/2016, seria a data do crédito na conta bancária, ou seja, as datas de crédito dos mecenatos que constam nos autos às fls 64, 66, 68, 70 e 73 - 30/12/1996, 02/04/1997, 05/05/1997, 03/06/1997 e 30/10/1997) e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade competente (que neste caso seria a data da primeira diligência, 27/03/2018) foi de mais de 20 anos, excedendo em muito o prazo de 10 anos estabelecido pelo Art. 6º inciso II da IN TCU Nº 71/2012 para dispensa de instauração de Tomada de Contas Especial;

A empresa proponente, a Raul Cortez Promoções Culturais S/C Ltda, trata-se de uma sociedade composta pelo Sr. José Eduardo Machado Cortez detentor de apenas 2% das cotas e o falecido Sr. Raul Christiano Machado Cortez, detentor de 98% das cotas, como se pode observar na Alteração e Consolidação do Contrato Social da Empresa (fls 09 e 10);

De acordo com a CLÁUSULA SEXTA da Alteração e Consolidação do Contrato Social da Empresa, "O falecimento de qualquer dos sócios não dissolverá a sociedade, a qual prosseguirá com o sócio remanescente. Os haveres do sócio pré-morto serão apurados, em balanço especial e serão pagos aos herdeiros ou sucessores." (fl 11);

2. De relevante, foram acostados aos autos o Memorando SEI nº 43/2018/G4-Passivo/DFDIR/SEFIC/MINC, o qual materializa os questionamentos encaminhados a este órgão jurídico da AGU, bem como o requerimento de folha 162, firmado pela Sra. Lígia Maria Camargo Silva Cortez, sucessora do falecido sócio-majoritário da empresa proponente.
3. No caso em tela, narra a área técnica, que houve um lapso temporal de quase 20 anos entre a data de envio da prestação de contas, a saber, 30/11/1998 e a primeira manifestação do MinC, por meio de diligência, ocorrida em 27/03/2018. Nesse contexto, é que foram formulados os questionamentos acima delineados, os quais serão objeto desta manifestação jurídica.
4. É o breve relatório. Passa este membro da Advocacia-Geral da União à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. De início, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.
6. Ademais, a presente manifestação possui 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. Em outras palavras, trata-se de parecer não vinculante.
7. Como é cediço, os principais diplomas normativos que regem a matéria em foco 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.

8. 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, assumira obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

9. Nessa esteira, ressalte-se que a própria Lei nº 8.313/1991 – que instituiu o PRONAC –, em seu art. 29, tratou 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).

10. 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.

11. **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, assumia obrigações de natureza pecuniária, inclusive no exercício de atividade de apoio à cultura, é imperativo de ordem constitucional e legal.**

12. Forte nessa premissa, o escopo da manifestação jurídica em apreço é responder às perguntas relativas a eventual dispensa de instauração de tomada de contas especial, em razão do estabelecido pelo art. 6º, II, da Instrução Normativa TCU nº 71, de 2012, bem como detalhar aspectos relativos à imprescritibilidade do dano ao Erário, ao dever de guarda de documentos necessários à prestação de contas nos projetos culturais e à situação de dissolução societária parcial, considerando o falecimento do sócio majoritário da empresa proponente.

13. Pois bem. No que se refere ao primeiro questionamento, esta CONJUR/MinC reitera, com firmeza, as diretrizes estabelecidas no Parecer nº 178/2017/CONJUR-MINC/CGU/AGU, o qual fixou os procedimentos a serem adotados pelos órgãos do Ministério da Cultura nos casos de cobrança dos valores devidos à União, ante impossibilidade de instauração de tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Verbis*:

“4. Observa-se do relatório supra que o feito foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica para adoção das providências necessárias para cobrança dos valores devidos à UNIÃO, ante impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União em relação ao projeto cultural intitulado de “O Beijo da Lua” – PRONAC 07-7128.

5. A impossibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial decorre da elevação do valor de alçada para início daquele procedimento no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme teor da IN TCU 76 de 23/11/2016, nos termos da informação apresentada pela Controladoria-Geral da União (Ofício nº 10173/CGPTCE/DG/SFC/CGU, doc. SEI nº [0259295](#)).

6. Esta Consultoria Jurídica já tratou de tema semelhante ao caso em apreço conforme teor do PARECER nº 671/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU (processo MinC nº 01400.223041/2016-06), em que foram fixados os procedimentos a serem observados pelos órgãos técnicos desta Pasta para envio de autos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com vistas a instruir ação judicial de cobrança dos valores apurados.

7. Naquela oportunidade, restou identificado que os valores a serem cobrados eram oriundos de convênios e se enquadravam no conceito de créditos passíveis de inscrição em dívida ativa não-tributária, o que atrairia a competência da Procuradoria da Fazenda Nacional para sua inscrição e efetiva cobrança, de acordo com o §2º e §5º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67. Essa interpretação pode ser igualmente aplicada ao caso de recursos não recuperados advindos do mecanismo do mecenato, que por se constituírem em verbas de titularidades da UNIÃO não advindas de tributos, tornam-se passíveis de inscrição em dívida ativa não-tributária.

8. Dessa feita, entendo que continuam válidas as orientações anteriormente firmadas por esta Consultoria Jurídica, devendo tão somente ser feita uma leitura atualizada do aludido Parecer, com a consideração da elevação do valor de alçada estabelecido na citada IN TCU 76 de 23/11/2016. Em outras palavras, deve-se considerar que o valor limitador será de R\$ 100.000,00 e não mais de R\$ 75.000,00 como previa o revogado inciso I do artigo 6º da IN/TCU nº 71/2012, vigente à época.

9. Vejamos o teor do Parecer nº 671/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU:

“Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por intermédio da Nota Técnica nº 3/2016 (01731107), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, por meio do qual se requer o estabelecimento de regras e procedimentos para a cobrança de débitos não quitados, iguais ou inferiores a R\$ 75.000,00, atualizados monetariamente, oriundos da análise de prestações de contas de convênios, uma vez que estes débitos não devem gerar a instauração de Tomadas de Contas Especiais - TCE, conforme o disposto no inciso I do artigo 6º da IN/TCU nº 71/2012

2. *Relata a Subsecretaria a impossibilidade de envio de tais débitos ao Tribunal de Contas da União em decorrência de tais valores não superarem o valor de alçada estabelecido no âmbito daquele Tribunal para instauração de Procedimento de Tomada de Contas Especial. Esclarece que os devedores são inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, em cumprimento ao art. 2º § 1º da Lei 10.522/02, e no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, conforme preceituado pelo art. 31 §4º da IN/STN 01/1197, após o esgotamento do contraditório e ampla defesa. Afirma haver 30 (trinta) processos nesta condição, cujo somatório dos recursos a serem restituídos perfaz o montante de **R\$ 2.164.272,27**. Após discorrer sobre a legislação aplicável ao tema, a Subsecretaria apresenta os seguintes questionamentos a esta Consultoria Jurídica:*

a) *Dada a necessidade de envio dos processos relacionados no quadro do item 3 à PGFN, quais documentos devem compor obrigatoriamente o processo de débitos? Deve ser autuado um novo processo com essa nomenclatura ou há possibilidade de, por analogia, ser enviado o processo que já existe de “Tomada de Contas Simplificada” com os documentos cabíveis a cada caso, sobretudo aqueles constantes no art. 10 da IN/TCU 71/2012.*

b) *Qual o trâmite interno a ser seguido para saída destes processos do Ministério? Por exemplo, após autuação do processo, este deve ser encaminhado à Consultoria Jurídica, à Secretaria Executiva ou à Assessoria Especial de Controle Interno para, então, ser enviado à PGFN?*

(...)

6. *Fixada essa premissa, passo à análise das questões apresentadas referentes ao procedimento para cobrança de débitos apurados no âmbito das áreas técnicas desta Pasta que não atinjam o montante previsto para instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de contas da União.*

7. *Conforme aduzido pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN cobrar tais valores, conforme teor §2º e §5º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67.*

8. *A PGFN realizará a inscrição dos débitos apurados em dívida ativa e, em seguida, promoverá a cobrança de forma amigável ou judicial dos valores atualizados. Para que esta atuação seja realizada, caberá aos órgãos administrativos desta Pasta providenciar a juntada de documentos capazes de atestar a certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos existentes.*

9. *Registro que a certeza pode ser definida como a caracterização perfeita da existência do débito, apta a evidenciar a exatidão dos elementos constitutivos da relação jurídica subjacente (sujeitos, vínculo jurídico e prestação). O conceito de liquidez atrela-se à ideia da possibilidade da determinação do objeto, evidenciado pela viabilidade de se calcular o valor a ser cobrado mediante simples operações aritméticas. Por fim, a exigibilidade diz respeito a não sujeição do crédito a qualquer condição, termo ou encargo. O crédito deve ser atual e ter ocorrido a devida solicitação de pagamento e o transcurso do prazo fixado, sem o adimplemento da obrigação.*

10. *Nesse sentido, o art. 22 do Decreto-Lei nº 147/67 cita como documento essencial ao exame de legalidade o processo administrativo ou outros expedientes utilizados para a aferição do crédito público, que comprovem a observância do procedimento legalmente previsto para sua constituição, inclusive a comprovação da notificação para pagamento.*

11. *Ademais, juntamente com toda a documentação relativa à constituição do crédito Público, o órgão de origem deverá encaminhar um “Demonstrativo de Débito”, para cada um dos devedores. Este documento deverá ser assinado pelo responsável pela sua confecção, e deve conter os dados exigidos pelo art. 2º da Lei nº 6.830/80, e pelo art. 5º da Portaria MF nº 75/2012, quais: a) o nome do devedor, dos corresponsáveis, seus números de CPF ou CNPJ e seus domicílios. b) o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato c) a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida d) a indicação, se for o caso, de estar à dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo e) o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.*

12. *Esses são, portanto, os documentos que devem contar no processo a ser encaminhado à PGFN. Ante tal panorama, e atento ao questionamento específico apresentado pela área técnica desta Pasta, entendo possível o encaminhamento do processo de “Tomada de Contas Simplificada”, desde que, a critério da área técnica competente, sejam identificados todos os elementos necessários para subsidiar a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.*

13. Destaco, por oportuno, que a autuação de processo com nova nomenclatura não se apresenta como procedimento equivocado, revelando-se em mera escolha discricionária a ser adotada pelo gestor. Entretanto, oriento que, inobstante a opção a ser adotada, seja pela abertura de novo procedimento ou remessa do processo já existente, **haverá necessidade de realização de análise técnica sobre a existência dos elementos necessários para subsidiar a ação da PGFN, bem como a efetiva solicitação à procuradoria fazendária no sentido de que os valores a serem cobrados devem ser devolvidos ao Fundo Nacional de Cultura, consoante os ditames da Lei nº 8.313/91, caso tais valores sejam originários de tal Fundo.**

14. No tocante ao questionamento acerca do trâmite interno para encaminhamento dos feitos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, **não vislumbro qualquer óbice que impeça os órgãos técnicos desta Pasta de enviarem os processos para ajuizamento de ações diretamente à PGFN, desde que, por óbvio, as áreas técnicas verifiquem a existência de todos os elementos aptos a subsidiar o envio conforme acima detalhado, bem como inexistam dúvidas jurídicas relevantes aptas a atrair a atenção desta Consultoria Jurídica.**

15. Por fim, registro a necessidade de que as áreas técnicas identifiquem o município de domicílio dos devedores para que o procedimento de apuração seja encaminhado de forma correta ao órgão da PGFN com competência territorial para efetuar a cobrança. A lista com a abrangência das Unidades locais da PGFN pode ser consultada no endereço: <http://www.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades-responsaveis/unidades-responsaveis>. **Os feitos deverão ser enviados aos órgãos da PGFN situados no município de domicílio dos devedores identificados.**”

14. **Dessa feita, caso ocorra a reprovação da prestação de contas no bojo do projeto cultural em análise e um eventual inadimplemento por parte do proponente, os autos poderão ser enviados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para que sejam promovidas ações judiciais, com vistas a devolver ao Fundo Nacional de Cultura os valores devidos pela empresa.**

15. Consoante entendimento sedimentado por este órgão da AGU, o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º da Constituição Federal, razão pela qual o proponente, que tiver suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura, deverá repor aos cofres públicos os valores utilizados em desconformidade com a legislação de regência do PRONAC.

16. **Por sua vez, é digno de nota que, após uma análise detida das circunstâncias fáticas que envolvem o caso em concreto, eventual aplicação de penalidade de inabilitação ou de qualquer outra penalidade administrativa estaria fulminada pela prescrição, conforme preceitua o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, posto 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.

17. 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.

18. Ainda no que se refere à prescrição da atuação punitiva da Administração Pública, entende esta CONJUR/MinC que **incide a prescrição intercorrente**, capitulada no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, no caso que ensejou esta consulta. Transcrevo:

§ 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.

19. 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 30/11/1998 e a primeira diligência do MinC ocorreu em 27/03/2018.

20. Contudo, tal fato não compromete eventual decisão administrativa, no que respeita à determinação de que o proponente devolva aos cofres públicos eventual 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.

21. 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**.
22. No que tange ao dever de guarda dos documentos necessários à prestação de contas, registra este membro da AGU que a obrigação de prestar contas do projeto cultural, como já dito, deriva de norma constitucional e precisa ser contextualizada num cenário fático, no qual o julgamento da prestação de contas ainda se encontra pendente.
23. 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.
24. Nesse diapasão, a obrigação de guardar os documentos essenciais à prestação de contas, necessariamente, precisa ser interpretada 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.
25. Inclusive, é digno de nota que o art. 57, § 2º da citada Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, preleciona que “*o proponente deverá manter e conservar a documentação do projeto pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da avaliação dos resultados, e disponibilizá-la ao MinC e aos órgãos de controle e fiscalização, caso seja instado a apresentá-la, conforme prevê o art. 36 IN/RFB 1.131, de 21 de fevereiro de 2011*”.
26. Nesse compasso, a legislação de regência do PRONAC exige que se guarde a documentação necessária à prestação de contas do projeto cultural pelo **prazo de 05 anos, contados da avaliação dos resultados**. Ou seja, 05 anos após o início da análise das contas do proponente pela Administração Pública.
27. Por oportuno, no vertente caso, é imperioso que a SEFIC/MinC **averigue as razões do longo lapso temporal entre o envio da prestação de contas e a primeira diligência do MinC**. Como se vislumbra, decorreram aproximadamente 20 anos para que a Administração Pública formulasse sua primeira diligência. **Certamente, mencionado prazo é superior, em muito, à média temporal de análise dos processos do próprio passivo de prestações de contas**.
28. Ademais, é recomendável que a SEFIC/MinC organize suas rotinas administrativas e as metodologias de análise processual, para evitar o transcurso de um lapso temporal tão estendido, como o que ora se aprecia, bem como para que não reste dificultada a apuração de eventual valor a ser ressarcido ao Erário e prejudicada eventual pretensão punitiva da Administração Pública, sendo, inclusive, de bom alvitre que a cronologia dos processos seja observada.
29. Por derradeiro, no que pertine à dissolução parcial da sociedade empresarial e à liquidação de cota societária, considerando o falecimento do sócio majoritário da empresa proponente, é imperioso ressaltar que, pela legislação civilista brasileira, a Cláusula Sexta da Alteração e Consolidação do Contrato Social da Empresa guarda perfeita consonância com o art. 1.030 do Código Civil e, portanto, não encontra qualquer óbice de natureza jurídica.
30. Para um melhor detalhamento do assunto, transcrevo o citado artigo:
- Art. 1030. Os casos em que a sociedade se resolver em relação a um sócio, o valor da sua quota, considerada pelo montante efetivamente realizado, será liquidado, salvo disposição contratual em contrário, com base na situação patrimonial da sociedade, à data da resolução, verificada em balanço especialmente levantado.
31. Em regra, nas sociedades de pessoas, como as características pessoais dos sócios são imprescindíveis para realização do objeto social, não pode ser inserida pessoa estranha à sociedade sem anuência dos demais, razão pela qual, por via de consequência, não haverá transmissão dos direitos pessoais de sócio aos herdeiros, mas apenas dos direitos patrimoniais.
32. A interpretação dos artigos 1.027 e 1.028 do Código Civil consolida a tese acima delineada, ao estabelecerem que:
- Art. 1.027. Os herdeiros do cônjuge de sócio, ou o cônjuge do que se separou judicialmente, não podem exigir desde logo a parte que lhes couber na quota social, mas concorrer à divisão periódica dos lucros, até que se liquide a sociedade.
- Art. 1.028. No caso de morte de sócio, liquidar-se-á sua quota, salvo:
- I - se o contrato dispuser diferentemente;
- II - se os sócios remanescentes optarem pela dissolução da sociedade;
- III - se, por acordo com os herdeiros, regular-se a substituição do sócio falecido.
33. Sendo assim, a regra geral prevista na legislação civilista e que foi encampada pelo contrato social em análise, segue no sentido de ser promovida a liquidação das cotas societárias do *de cujus*, com apuração de haveres, a fim de que o valor patrimonial de sua participação societária seja pago aos herdeiros.

34. A morte de sócio não implica na dissolução da sociedade empresarial, mas, em princípio, apenas na liquidação da cota societária e no consequente pagamento aos herdeiros. São lúcidas as palavras da doutrinadora Priscila Corrêa da Fonseca acerca do assunto em baila, *litteris*:

O novo Código Civil, [...], dispôs no artigo 1.028 que, em princípio, a morte do sócio implica apenas em liquidação de sua quota, e não a dissolução da sociedade, a não ser que assim desejem os sócios remanescentes, o contrato social assim disponha, ou se, por acordo de herdeiros, regular-se a substituição do sócio falido. (FONSECA, Priscila M. P. Corrêa da. Dissolução parcial, retirada e exclusão de sócio no novo código civil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 66).

35. Dessa feita, de volta ao caso concreto, considerando que não houve a dissolução da sociedade, a empresa proponente será a responsável, direta e imediatamente, pela prestação de contas e por eventual ressarcimento ao Erário, caso se comprove a utilização indevida de recursos do PRONAC.

36. Como já foi cristalizado por esta Consultoria Jurídica no Parecer nº 00133/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, “a empresa proponente será a responsável administrativa pelos prejuízos causados e responderá ilimitadamente, com o seu patrimônio, pelos danos ocasionados. Em geral, salvo na hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, não respondem os sócios diretamente pelas obrigações sociais da sociedade limitada, posto que sua responsabilidade é subsidiária e, via de regra, limitada à integralização do capital social”.

III. CONCLUSÃO.

37. Diante do exposto, respondidos todos os questionamentos da área técnica, recomendo a devolução dos autos à SEFIC/MinC, com as seguintes conclusões:

1. Caso ocorra a reprovação da prestação de contas e um eventual inadimplemento por parte do proponente, os **autos poderão ser enviados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, para que sejam promovidas **ações judiciais**, com vistas a devolver ao Fundo Nacional de Cultura os valores entendidos como devidos, corretamente atualizados de acordo com as regras do PRONAC;
2. O **ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível**, nos termos do art. 37, § 5º da Constituição Federal, razão pela qual o proponente, que tiver suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura, deverá repor aos cofres públicos os valores utilizados em desconformidade com a legislação de regência da política pública em apreço;
3. Após uma análise das circunstâncias fáticas que envolvem o caso em concreto, **eventual aplicação de penalidade de inabilitação ou de qualquer outra pena administrativa estaria fulminada pela prescrição**. Ademais, entende este membro da AGU que, no caso dos autos, **incide a prescrição intercorrente**, capitulada no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999;
4. Quanto ao dever de guarda dos documentos necessários à prestação de contas, 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;
5. A legislação de regência do PRONAC exige que se guarde a documentação do projeto cultural pelo **prazo de 05 anos, contados da avaliação dos resultados**; e
6. No que pertine à dissolução parcial da sociedade empresarial e à liquidação de cotas, considerando o falecimento do sócio majoritário da empresa proponente, é imperioso ressaltar que, pela legislação civilista brasileira, a Cláusula Sexta da Alteração e Consolidação do Contrato Social da Empresa **guarda consonância com o art. 1.030 do Código Civil e, portanto, não encontra qualquer óbice de natureza jurídica**.

38. Por derradeiro, é importante que a SEFIC/MinC **averigue as razões do longo lapso temporal entre o envio da prestação de contas e a primeira diligência do MinC**, bem como organize suas rotinas administrativas e as metodologias de análise processual, para evitar o transcurso de um lapso temporal tão estendido, como o que ora se aprecia, conforme delineado nos itens 27 e 28 desta manifestação jurídica.

À consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais.

Brasília, 02 de outubro 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) 014000062789601 e da chave de acesso 8ba5ecc4

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 177172033 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 02-10-2018 15:25. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
