



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS - CONJUR-MINC
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00113/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.001544/2005-61

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

ASSUNTOS: BIBLIOTECA JURÍDICA

EMENTA: I. Mecenato. Incentivo Fiscal Cultural. II. Reprovação da Prestação de Contas. IV. Razões recursais rebatidas pela Secretaria do Audiovisual. V. Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SAV.

1. Trata-se de recurso interposto pelo proponente Fundação Padre Anchieta Centro Paulista Rádio e TV Educativa, em face da reprovação da prestação de contas pela Portaria n.º 157, de 22 de outubro de 2018, publicada no diário Oficial da União de 17/12/2018.
2. O projeto "Memória da Cultura Brasileira" consistia em recuperar e digitalizar o acervo de programas culturais produzidos pela TV Cultura, armazenados em fitas de vídeo referente à produção do final dos anos 60 e durante as décadas de 70 e 80.
3. O projeto foi aprovado pela Portaria n.º 163, de 26 de julho de 2005, publicada no Diário Oficial da União de 27, de julho de 2005, que autorizou a captação de R\$ 970.314,37 (novecentos e setenta mil, trezentos e catorze reais e trinta e sete centavos).
4. Após a análise da prestação de contas apresentada, foram suscitadas diligências a fim de se demonstrar o nexo causal entre a movimentação financeira e as notas fiscais juntada, de modo a comprovar a regularidade dos gastos realizados. Todavia, as diligências não foram sanadas, o que culminou na reprovação da Prestação de Contas pelo Secretário do Audiovisual, por meio do Parecer Final nº 105/2018-G5/PASSIVO/COPC/CGPRE/SAV/MINC (0601974), veiculada pela Portaria n.º 157, de 22 de outubro de 2018, publicada no diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2018.
5. Após tomar conhecimento da reprovação, o proponente apresentou recurso, o qual foi analisado pela Nota Técnica SAV n.º 1/2019 (0791173), que ao final concluiu pela manutenção da reprovação por permanecer não sanadas as inconsistências detectadas na prestação de contas. De igual maneira o Relatório de Recurso n.º 1/2019-G5/Passivo/COPC/CGPRE/SAV/SEC (0795201) ratificou a reprovação e encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para análise.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, destaca-se que o exame desta Consultoria Jurídica dar-se-á nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se ao âmbito da competência deste Órgão Consultivo a apreciação de elementos de ordem técnica, financeira ou orçamentária, bem como avaliação acerca da conveniência e oportunidade na prática de atos administrativos, restringindo-se aos limites jurídicos da consulta suscitada.
7. Ademais, registre-se que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes ao gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.
8. É cediço que a Constituição Federal exige a prestação de contas de quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos, a fim de se garantir o correto emprego dos recursos públicos. Senão 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, assumas 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;

9. Por sua vez, a Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, cria mecanismos de fomento de projetos culturais por meio de incentivos fiscais que vinculam o proponente ao objeto proposto, nos limites do orçamento analítico ofertado, sendo este o parâmetro referencial para a análise da prestação de contas. Vejamos:

Art. 21. As entidades incentivadoras e captadoras de que trata este Capítulo deverão comunicar, na forma que venha a ser estipulada pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, e SEC/PR, os aportes financeiros realizados e recebidos, **bem como as entidades captadoras efetuar a comprovação de sua aplicação.**

(...)

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.

10. Com efeito, a análise das contas tem como alvo aferir a correta aplicação dos recursos na consecução do objeto aprovado, de modo a garantir a sua concretização e a finalidade pública de: *'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, da Lei 8.313/1991, conjugada com a diretriz constitucional estabelecida no artigo 215 da Constituição Federal, que atribui ao Estado o dever de garantir a todos o acesso, a valorização e a difusão das fontes de cultura nacional.

11. Nesta esteira, convém trazer à baila o teor da Portaria MinC n.º 86, de 26 de agosto de 2014, que estabelece o procedimento e os requisitos a serem observados no processo de análise da prestação de contas de projetos culturais, pendentes de conclusão até 31 de dezembro de 2011. Senão vejamos:

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.

12. No intuito de demonstrar a relevância da prestação de contas nos projetos culturais, convém trazer a lume o teor do Acórdão n.º 1.910/2011, 2ª Câmara, do Tribunal de Contas da União

para ilustrar o posicionamento da Corte de Contas quanto ao papel da prestação de contas como instrumento a propiciar transparência aos atos de gestão e lisura no trato da coisa pública, *in verbis*:

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.**(...)"

13. Do exame dos autos, verifica-se que o recurso apresentado foi analisado pelo Relatório de Recurso n.º 1/2019-G5/Passivo/COPC/CGPRE/SAV/SEC, que ratificou o não acolhimento dos argumentos tecidos em sede recursal, por não se desincumbir do dever de demonstrar a regular execução financeira do projeto, além de afastar os demais argumentos levantados pelo proponente, como a seguir transcrito:

"(...) 2.1. Em fase recursal, o proponente alega, em suma, ter cumprido integralmente o projeto em epígrafe, para tanto ressalta que o Parecer Técnico nº 43/2017/G5-Passivo/COPC/CGPRE/SAV/MINC (SEI nº [0246382](#)) recomendou a aprovação quanto ao cumprimento do objeto pactuado, o que comprovaria a correta execução do projeto; solicitou, também, a prescrição da análise de prestação de contas e, caso essa argumentação não fosse aceita, encaminhou uma nova relação de pagamentos acompanhada de outros comprovantes fiscais, solicitando, ainda, em última hipótese, que fossem aceitas medidas de ações compensatórias, afastando-se a possibilidade ressarcimento em dinheiro. Por fim, solicita a reconsideração deste Ministério quanto à reprovação do projeto supracitado, com base na documentação encaminhada em fase recursal.

2.2. Diante das alegações apresentadas, foi realizada por esta Gerência a reanálise dos autos, todavia, a **documentação apresentada em fase recursal não apresentou nenhum fato novo que pudesse alterar a manifestação final já proferida.**

2.3. Inicialmente, o proponente argumenta que todos os objetivos do projeto foram cumpridos e, conseqüentemente, não haveria motivos que indicasse ressarcimentos pela área técnica. Contudo, embora o parecer técnico tenha sugerido aprovação do objeto, a **reprovação das contas se deu em face da presença de irregularidades na execução financeira do projeto**, especificamente pela **ausência de nexos causal** entre os pagamentos relacionados e o extrato bancário, somado à ausência de grande parte de documentos fiscais, conforme exposto na Avaliação da Prestação de Contas (SEI [0572073](#)). Diante disso, o proponente enviou juntamente com seu recurso, uma nova relação de pagamentos e novos documentos fiscais. Após análise desse material, verificou-se que, embora o proponente tenha alterado a relação de pagamentos, adicionando novos itens e excluindo outros gastos listados anteriormente, percebe-se, nitidamente, que a mesma grave falha cometida na primeira prestação de contas permaneceu em seu recurso, ou seja, ainda persiste a ausência de nexos causal entre as despesas relacionadas no relatório e o extrato bancário.

2.3.1. Não é demais relembrar que a jurisprudência do TCU é firme no tocante à responsabilidade do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo

aquele que gere recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (v.g.: Acórdãos 225/2000, 27/2004, 1.569/2007, da 2ª Câmara; Acórdãos 1.438/2008 e 6.636/2009, da 1ª Câmara; e Acórdãos 11/1997, 1.659/2006 e 59/2009, do Plenário).

2.3.2. A Jurisprudência do TCU também é pacífica no sentido de que a demonstração do nexo de causalidade é responsabilidade do proponente por meio de documentação idônea. Não bastando a mera execução do objeto. **A ausência de correlação entre os pagamentos informados na prestação de contas e o extrato bancário da conta específica leva à reprovação das contas.** A execução total ou parcial do objeto pactuado não descaracteriza o débito quando for impossível o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos públicos e os serviços executados ou produtos adquiridos. O proponente ao assinar o instrumento de mecenato, assumiu a responsabilidade pela prestação de contas nos termos ali formalizados, ou seja, sabia que teria que manter os recursos em conta específica e, ao final, apresentar os extratos bancários demonstrando a relação de pagamentos, em consonância com as notas fiscais e recibos emitidos, de acordo com a proposta apresentada e aprovada. Seguem Acórdãos relacionados daquela Corte de Contas:

"A mera entrega de uma versão do produto final (filme de longa-metragem) não garante o efetivo cumprimento do objeto pactuado com base nas Leis 8.313/1991 (Lei Rouanet) e 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), cuja demonstração requer a avaliação e aprovação dos órgãos responsáveis (Acórdão 6.777/2014-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge)".

"A demonstração de que um projeto foi executado não substitui a prestação de contas a ele correspondente. A prestação de contas no âmbito do Pronac é ato formal que deve ocorrer em conformidade com os normativos aplicáveis à espécie (Acórdão 6.077/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. José Múcio Monteiro)."

"...é dever do gestor de recursos públicos compor a prestação de contas de forma organizada e sistematizada, por meio de relação de pagamentos cujos recibos e notas fiscais correspondam aos valores denotados nos extratos bancários. Em outras palavras, é seu o ônus de evidenciar, de forma clara e transparente, o nexo causal entre os itens da movimentação financeira e os documentos respectivos comprobatórios das despesas. É esse o entendimento perfilhado no TCU, espelhado no seguinte julgado:

Não cabe ao TCU produzir provas, organizar informações, realizar perícias ou adotar qualquer medida tendente a revelar o nexo de causalidade entre recursos transferidos e despesas efetuadas, pois compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais (Acórdão 3.623/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. José Múcio Monteiro)".
(Acórdão 12788/2016 - Segunda Câmara, Rel. Augusto Sherman).

2.4. Assim sendo, **o proponente comete o mesmo equívoco em não demonstrar o nexo na execução financeira do projeto, o que impede verificar se de fato os recursos públicos foram utilizados de forma exclusiva para realização desse projeto, ou se foram misturados ao fluxo de caixa da fundação proponente para pagamento de despesas alheias ao projeto. Em nenhum momento o proponente enviou uma Relação de Pagamentos completa,** as planilhas apresentadas não possuem números de ordens bancárias que poderiam conectar as despesas do projeto aos gastos registrados no extrato bancário. Ademais, os dois funcionários citados pelo proponente anteriormente como beneficiários de "metade do valor do projeto" foram substituídos por outros dez, numa relação de pagamentos novamente incompleta, na qual ainda não é possível verificar nexo com o projeto (SEI [0790826](#)). O proponente enviou holerites e declarações assinadas pela Coordenação de Pessoal da Fundação na tentativa de declarar a participação exclusiva dos funcionários no projeto, no entanto, não foi possível verificar a relação dos funcionários com o projeto e nem a relação dos valores declarados com os valores debitados no extrato. É importante realizar ainda duas observações:

2.4.1. Em primeiro lugar, a relação de pagamentos enviada no recurso apresenta como "valor total" apenas a quantia que foi reprovada, quando na verdade o proponente deveria apresentar uma nova relação de pagamentos listando todos os gastos efetuados e relacionando com o extrato, de modo que ficasse comprovado o vínculo entre todas as despesas apresentadas e o montante total captado com incentivo fiscal. Essa atitude, mais uma vez, prejudicou a análise e comprometeu a verificação do nexo entre despesas e receitas. **As várias transferências bancárias registradas para outra conta continuam sem relação com os comprovantes de gastos apresentados.** O proponente apenas enviou vários comprovantes de pagamento de salário cuja soma atinge genericamente o valor apenas da reprovação, quando deveria relacionar os pagamentos diretamente com as transferências ocorridas da conta do projeto para a outra conta,

inclusive, porque os salários eram pagos a partir dessa segunda conta e não diretamente a partir da conta do projeto, o que seria o procedimento regular.

2.4.2. Outro problema a ser notado, diz respeito à substituição de despesas na relação de pagamentos, além de não demonstrar o nexa com o extrato, o proponente substituiu os itens reprovados por outros, que até então não tinham sido apresentados. Essa prática também enfraquece a comprovação do nexa com as despesas. **A cada nova manifestação que o proponente apresenta nos autos do processo, há uma "nova versão" sobre como de fato teria ocorrido a execução financeira.**

2.5. O proponente também solicitou o "*reconhecimento da prescrição quanto à apreciação da prestação contas*", no entanto, não há que se falar em prescrição da análise como solicita equivocadamente o proponente, não existindo nenhum normativo que corrobore essa tese, o que se tem é a prescrição para aplicação das sanções administrativas, como a inabilitação, de acordo com art. 57, da IN nº 05/2017. Somado a isso, a Constituição Federal, prevê em seu art. 37, § 5º, a **imprescritibilidade do ressarcimento dos danos ao erário**. Portanto, como se vê, não há prescrição para realização da análise da contas nem para a necessidade de recomposição de danos ao erário, mas apenas das sanções administrativas. E, por oportuno, registra-se que não houve aplicação de sanções administrativas ao proponente no que diz respeito exclusivamente a este projeto.

2.6. Quanto à solicitação para que não sejam aplicadas multas, juros e correção, registra-se que o cálculo do montante resultante das despesas consideradas indevidas ou não corretamente comprovadas na prestação final de contas é realizado única e exclusivamente com base no normativo vigente, que trata da atualização monetária referente a projetos culturais do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), a saber o art. 54, inciso I da IN MinC nº 05/2017.

2.7. E, por fim, considera-se imprópria a solicitação para efetuar o ressarcimento por meio de medidas compensatórias, visto que a reprovação das contas se deu no âmbito da análise financeira, o que por si só já impossibilita a utilização desse instituto, uma vez que **não preenche um dos seus requisitos de admissibilidade, a saber a necessidade de que a reprovação tenha se dado por não conclusão do objeto pactuado** (o outro requisito é a tempestividade), conforme informa o **Parecer 169/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU** (SEI [0641383](#)). Assim, uma vez que o parecer técnico ([0246382](#)) já sugeriu a aprovação dos objetivos propostos, não caberiam medidas compensatórias, pois o instituto não se aplica para os casos de reprovação da execução financeira. Ademais, segundo o mesmo parecer:

*"34. Demais disso, também entendo que a **falta de uma regulamentação detalhada acerca da aplicabilidade do instituto previsto pode ensejar risco jurídico aos gestores em decorrência da possível análise desfavorável dos órgãos de controle. Com efeito, a utilização de forma aberta, sem qualquer regramento ou detalhamento, do instituto das medidas compensatórias poderá sofrer crivo desfavorável por parte dos órgãos de controle, que poderão, em tese, compreender que a atitude dos gestores não se mostrou suficientemente cautelosa, em franca ofensa, portanto, ao interesse público. A compensação deve ser previamente regida por balizas que demonstrem que o interesse público inicialmente prejudicado pelo descumprimento do objeto do projeto cultural aprovado foi remediado de forma efetiva.***

*35. Dessa feita, **entendo não ser recomendável a aplicação de tal instituto aos processos do passivo de prestação de contas do mecenato até que os gestores desta Pasta avaliem a possibilidade de criação de parâmetros mínimos para conhecimento, apreciação e julgamento das denominadas "propostas de medidas compensatórias" previstas no art. 54 da Instrução Normativa nº 05/2017 ou, alternativamente, caso não seja de seu interesse regular tal dispositivo que promovam a revogação do mesmo.***

3. Assim, após reavaliação dos autos, julga-se não serem satisfatórios os documentos e justificativas apresentadas em fase recursal, de modo a possibilitar a reversão da decisão anteriormente proferida, mantendo-se a sugestão de **Reprovação** da área Técnica responsável, conforme Avaliação da Prestação de Contas (SEI nº [0572073](#)) e Nota Técnica 1/2019 (SEI nº [0791173](#)).

4. Portanto, considerando infrutíferas as alegações apresentadas em fase recursal e, com base na documentação constante nos autos, julga-se permanecerem os elementos apresentados insuficientes a comprovar a boa e regular utilização dos recursos públicos captados, mantendo-se a **sugestão de REPROVAÇÃO da prestação de contas em apreço à luz do art. 6º, III, "c", da Portaria MinC 86/2014**, no valor de R\$ 913.270,75 (novecentos e treze mil duzentos e setenta reais e setenta e cinco centavos), conforme Demonstrativo de Cálculo 9 (SEI [0571328](#)) e, uma vez que não foram apresentados novos elementos que substanciassem outro parecer, esta Gerência **RATIFICA** a decisão

14. Cumpre destacar a expertise da SAV para a análise financeira, não cabendo a este órgão jurídico se imiscuir em questões técnicas. De outra banda, não se vislumbra qualquer óbice jurídico a macular o procedimento em exame, ante a análise robusta e fundamentada supratranscrita, que: i) constata não dispor a documentação apresentada de aptidão para comprovar a regularidade da execução financeira do projeto; ii) refuta os argumentos levantados com relação à imprescritibilidade do ressarcimento ao erário e, iii) salienta a impossibilidade de concessão de medida compensatória em casos de reprovação da prestação de contas.

15. A título de complementação cumpre frisar a ocorrência da prescrição intercorrente com relação à aplicação da penalidade de inabilitação, uma vez transcorrido o prazo de 8 (oito) anos da entrega de diligências pelo proponente, em junho de 2008, até a análise das contas pelo PARECER TÉCNICO - PASSIVO nº 90/2016/G5 - Passivo/COPCP/CGIFA/DGPA/SAV, em agosto de 2016, consoante o teor do §1º do artigo 1.º da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1992^[1], que prevê a prescrição intercorrente pela inação administrativa por prazo superior a 3 (três) anos.

16. Deste modo, está a Administração impedida de aplicar a penalidade de inabilitação, ressaltado, contudo, o ressarcimento ao erário, posto que a prescrição intercorrente não obsta tal ressarcimento, o qual está acobertado pelo manto da imprescritibilidade, consoante previsão do §5º do art. 37 da Constituição Federal.^[2]

17. Ademais, impõe ressaltar a vinculação da Administração Pública em analisar as prestações de contas, ainda que a destempo, em virtude da previsão constitucional de imprescritibilidade das ações de dados ao erário, em conformidade com o enunciado de súmula de jurisprudência 282^[3] e entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União. Senão vejamos:

Acórdão 11228/2017 - Primeira Câmara

7. Acerca do primeiro tema, registro que **esta Corte de Conta possui entendimento consolidado de que as ações de ressarcimento movidas contra os agentes causadores de prejuízos ao erário são imprescritíveis, por determinação constitucional.** Veja-se a respeito a parte dispositiva do Acórdão 2.709/2008-Plenário, proferido em uniformização de jurisprudência:

*"9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as **ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ...**"*

8. Esse entendimento é corroborado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, que ao interpretar o art. 37, § 5º, da Constituição Federal firmou a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado (Mandado de Segurança 26.210/2008, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski).

9. É certo que, em data mais recente, o STF alterou a abrangência desse entendimento no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069 (Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 3/2/2016), em que se discutiu o prazo de prescrição da pretensão ao ressarcimento por danos causados ao erário por ilícito civil. Na ocasião, fez-se assente que: **"É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil."** Entretanto, **essa decisão não tem reflexo nos processos em curso no Tribunal de Contas da União, que decorrem de infrações ao direito público e não ao direito civil** (vide Acórdãos 2.910/2019-Plenário e 5.928/2016, 5.939/2016 e 7.254/2016, da Segunda Câmara).

18. Ademais, impõe salientar o teor da Instrução Normativa STN n.º 01/1997, que evidencia que o prazo de 5 (cinco) anos de guarda de documentos conta-se da aprovação da prestação de contas. Veja-se:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, **pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.**

19. Observa-se, portanto, que o prazo somente se inicia após a conclusão da prestação ou tomada de contas, de forma que o proponente deve guardar os documentos até a efetiva quitação das contas, ainda que estas demorem mais que o esperado. Portanto, vê-se que o prazo ainda não começou a contar já que as contas ainda se encontram em fase recursal.

20. Outrossim, não é demais registrar ser ônus do proponente prestar conta da boa utilização dos recursos públicos colocados a sua disposição. E, enquanto a prestação de contas não seja definitivamente julgada pelo poder público, está o proponente sujeito a ser questionado e instado a apresentar comprovações da regular utilização dos recursos públicos, devendo 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.

CONCLUSÃO

21. 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 seja conhecido o recurso e, quanto ao mérito, seja-lhe **negado provimento**, mantendo-se a reprovação da prestação de contas, nos termos do Relatório de Recurso n.º 1/2019-G5/Passivo/COPC/CGPRE/SAV/SEC, aprovado pelo Secretário do Audiovisual desta Secretaria Especial de Cultura, acrescida a devida correção monetária, bem como seja instaurada a Tomada de Contas Especial, caso o débito não seja adimplido nos termos da Instrução Normativa n.º 5/2017.

22. Isto posto, não tendo sido identificados quaisquer óbices jurídicos processuais ou materiais ao prosseguimento do feito, resta apenas encaminhar os presentes autos ao excelentíssimo Ministro de Estado da Cidadania, para decisão sobre o recurso, à luz das razões apresentadas pela SAV e por este Opinativo.

À consideração Superior.

Brasília, 11 de março de 2019.

(assinatura eletrônica)

DANIELLE TELLEZ

Procuradora Federal

Assessora Técnica da Coordenação-Geral de Assuntos Culturais

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400001544200561 e da chave de acesso 0ea27cd5

Notas

1. [^] Art. 1º *Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. § 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.***
2. [^] § 5º *A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.***
3. [^] *As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.*

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 225659843 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 11-03-2019 17:26. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS - CONJUR-MINC
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

DESPACHO n. 00193/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.001544/2005-61

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

ASSUNTOS: BIBLIOTECA JURÍDICA

1. Aprovo o Parecer nº 00113/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU.
2. À consideração superior.

Brasília, 12 de março de 2019.

EDUARDO MAGALHÃES
ADVOGADO DA UNIÃO
Coordenador de Assuntos Culturais

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400001544200561 e da chave de acesso 0ea27cd5

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 235551471 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MAGALHAES TEIXEIRA. Data e Hora: 12-03-2019 15:20. Número de Série: 1795756. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
GABINETE - MC

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO "A" - SALA 146 -1º ANDAR - BRASÍLIA/DF

DESPACHO nº 00195/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.001544/2005-61

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

ASSUNTOS: BIBLIOTECA JURÍDICA

1. De acordo. Encaminhe-se para apreciação da Exma. Senhora Consultora Jurídica.

Brasília, 12 de março de 2019.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES

ADVOGADO DA UNIÃO

Assessor Jurídico para Assuntos Culturais do Gabinete da CONJUR/MC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400001544200561 e da chave de acesso 0ea27cd5

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 235577195 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 12-03-2019 16:09. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
