



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

PARECER nº 00303/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.008625/2003-21

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

ASSUNTOS: RECURSO ADMINISTRATIVO EM FACE DE DECISÃO QUE REPROVOU A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PROJETO CULTURAL INCENTIVADO PELA LEI ROUANET.

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Incentivo fiscal. Reprovação de prestação de contas. Devolução dos recursos do projeto atualizados monetariamente. II - Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal. Lei nº 8.313, de 1991. Instrução Normativa MinC nº 05, de 26 de dezembro de 2017. Portaria MinC nº 86, de 2014. III - Projeto Cultural Plano Anual de Atividades - Festa Literária Internacional de Parati - PRONAC 03-6263. Recurso administrativo. Provimento parcial. Ratificação da reprovação da prestação de contas, com diminuição do valor a ser ressarcido ao Erário. IV - Assunto de ordem eminentemente técnica/financeira. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento do feito. Sugestão para que se faça registro de mera inadimplência em decorrência do transcurso do prazo prescricional. V - Envio dos autos ao Gabinete do Ministro de Estado da Cidadania, com as cautelas de praxe.

1. Retornam os autos a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cidadania, em virtude de recurso administrativo interposto originalmente pela proponente ASSOCIAÇÃO CASA AZUL, acostado às fls. 1984/2004, com vistas a subsidiar decisão terminativa do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cidadania.

2. É digno de nota que o projeto teve suas contas reprovadas em decisão proferida pelo Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, que acolheu as razões veiculadas no Laudo Final sobre a Prestação de Contas nº 185/2016/C9/G3/PASSIVO/SEFIC/MINC, encartado às fls. 1941/1942.

3. Nesse viés, a Portaria nº 601, de 29 de setembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União aos 30 de setembro de 2016 (fl. 1948) reprovou em primeira instância as contas do projeto cultural em foco.

4. Analisando os autos, esta Consultoria Jurídica emitiu a NOTA nº 00089/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, recomendando a renovação do ato intimatório da proponente, bem como lhe fosse credenciada cópia integral dos autos, cujo recebimento deveria ser devidamente comprovado, com o escopo de evitar alegações futuras de cerceamento do direito de defesa, o que foi prontamente atendido pela SEFIC/SECULT/MC.

5. Após o atendimento das recomendações sugeridas por este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União - AGU, a proponente apresentou então novo recurso administrativo em 09 de outubro de 2018, acostado às fls. 2035/2056, manejando os argumentos que considerou suficientes a afastar as irregularidades apontadas pelo extinto Ministério da Cultura, pugnando ao fim pela reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas, ou, alternativamente, para que lhe fosse deferida a possibilidade de apresentar medida compensatória ao projeto cultural reprovado.

6. Em sequência, a SEFIC/SECULT/MC elaborou o Relatório Revisional de Recurso n.º 546/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MINC, acostado às fls. 2090/2093, analisando o recurso administrativo interposto pela recorrente e recomendando o provimento apenas parcial do objeto da pretensão recursal manejada, mediante a ratificação da reprovação da prestação de contas da proponente, com redução do valor glossado a título de ressarcimento ao erário.

7. Por sua vez, esta CONJUR lançou aos autos o PARECER nº 00674/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, chegando as seguintes conclusões:

Ante o exposto, forçoso opinar pela consumação da prescrição intercorrente no caso dos autos, pelas razões veiculadas nos itens 09 à 20, registrando que sua consumação não tem o condão de afastar a responsabilidade da recorrente pelo integral ressarcimento ao erário pelos valores captados, cujas despesas jamais restaram devidamente comprovadas, se circunscrevendo apenas à impossibilidade de aplicação de penalidades administrativas decorrente da lei do mecenato, como, v.g., a sanção de inabilitação.

Gize-se que a ocorrência de prescrição obsta apenas a aplicação de sanção no âmbito do Ministério da Cultura, mas tal fato não enseja a obrigatoriedade do arquivamento do respectivo feito ou, ainda, representa empecilho para o encaminhamento do processo ao Egrégio Tribunal de Contas da União para deflagração do procedimento de Tomada de Contas Especial, com o desiderato de formar o título executivo apto a dar suporte à plena recomposição do erário.

Quanto ao pedido de concessão de efeito suspensivo ao recurso interposto, registre-se que o mesmo se encontra condicionado apenas à tempestividade do recurso interposto e à ausência de má-fé da recorrente, como se depreende do artigo 55, § 1º da IN n.º 05/2017,

inexistindo motivos para o seu indeferimento no caso dos autos, eis que o objeto da pretensão recursal restou manejado de forma tempestiva.

No que tange ao pedido de deferimento de medida compensatória, registro que esta Consultoria Jurídica firmou entendimento que concluiu pela necessidade de regulamentação ulterior por parte do gestor público, que confira maior densidade normativa à sua adequada aplicação, no que tange ao deferimento das propostas eventualmente apresentadas, com as ressalvas apontadas nos itens 34 à 45 deste opinativo.

Por derradeiro, no que concerne à análise da prestação de contas da recorrente, esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, opina pela manutenção da decisão que determinara a reprovação de suas contas, com redução do valor a ser ressarcido ao erário, nos moldes indicados nos itens 21 à 33, motivo pelo qual sugere o envio dos autos ao Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para que aprecie a matéria e decida de forma definitiva sobre o recurso apresentado.

8. **É a síntese do necessário. Passo a me manifestar.**

9. Inicialmente, importante ressaltar que a análise dos autos por esta CONJUR/MC se limita à conformação jurídico-formal do processo em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes à matéria. Não cabe, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

10. Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas 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.

11. Noutro giro, os principais diplomas normativos que regem a matéria são o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, a Lei nº 8.313, de 1991, o Decreto nº 5.761, de 2006, 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.

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

13. Nessa esteira, ressalto que a própria Lei nº 8.313/1991 – que instituiu o PRONAC –, em seu art. 29, trata 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).

14. 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.

15. 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.

16. **Pois bem. Compulsando-se os autos, verifica-se que a SEFIC/SECULT/MC analisou de forma fundamentada e suficiente a situação ocorrida nos autos e opinou pelo deferimento parcial do recurso apresentado.**

17. Consoante asseverado no Relatório Revisional de Recurso n.º 546/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MINC, acostado às fls. 2090/2093, deve ser mantida a reprovação da contas com redução dos valores devidos ao Erário. Transcrevo abaixo a parte mais relevante da manifestação técnica:

"3. Desse modo, diante das irregularidades contidas nos documentos fiscais apresentados pelo proponente, não há possibilidade de afastar a sua responsabilidade em prestar contas a este Ministério, ou qualquer justificativa que possa reverter a decisão anteriormente proferida, desse modo, sugiro a reprovação do processo em epígrafe com redução do valor a ser ressarcido.

4. Assim, uma vez que as justificativas e os documentos apresentados não possibilitaram a reversão da decisão anteriormente proferida, proponho o envio dos autos ao Senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, com sugestão de RATIFICAÇÃO da Reprovação, com redução do valor a ser restituído, da prestação de contas final do processo epigrafado, para pronunciamento da CONJUR e posterior encaminhamento ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura para que, com fulcro no artigo 20 §2º da Lei n. 8.313/91, possa registrar de forma definitiva decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto pelo proponente" (grifei).

18. Nesse contexto, a entidade proponente descumpriu as regras financeiras contidas nos normativos de regência da citada política pública, devendo ressarcir ao Erário os valores indevidamente utilizados, haja vista que **o sistema de prestação de contas da Lei Rouanet exige tanto o cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto pactuado com a Administração Pública, quanto a observância das obrigações financeiras prevista na legislação acima citada.**

19. Diante do expendido, reitera este membro da Advocacia-Geral da União 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.

20. **Sendo assim, entende-se que o recurso apresentado deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cidadania, para fins de julgamento, nos termos do disposto no art. 55 da mencionada Instrução Normativa nº 05, de 2017, recomendando-se que seja conhecido, e quanto ao mérito, seja DADO PARCIAL PROVIMENTO, mantendo-se a reprovação da vertente prestação de contas com redução do montante a ser devolvido aos cofres públicos, nos termos do Recurso Revisional de Recurso nº 546/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MINC, devendo ser determinado que o proponente ressarcia ao Erário o valor apontado pela área técnica, ficando afastada, em decorrência da incidência da prescrição intercorrente, a possibilidade de aplicação de qualquer sanção ao proponente do projeto cultural por este Ministério.**

21. Registre-se, por oportuno, que **o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é**

imprescritível, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados no projeto cultural, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado desta Pasta, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017.

À consideração da Exma. Sra. Consultora Jurídica.

Brasília, 15 de abril de 2019.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
ADVOGADO DA UNIÃO
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) 01400008625200321 e da chave de acesso 3f7c50ea

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 251019704 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 15-04-2019 11:37. Número de Série: 1798603. 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 DA CONSULTORA JURÍDICA Nº 00207/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.008625/2003-21

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

Aprovo o Parecer nº 00303/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU da lavra do Advogado da União Ivan Santos Nunes.

Encaminhe-se ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cidadania para ciência e providências.

Brasília, 15 de abril de 2019.

VANESSA MAZALI

Advogada da União

Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400008625200321 e da chave de acesso 3f7c50ea

Documento assinado eletronicamente por VANESSA MAZALI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 251228171 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANESSA MAZALI. Data e Hora: 03-05-2019 17:10. Número de Série: 103217. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.



**MINISTÉRIO DA CIDADANIA
GABINETE DO MINISTRO**

DECISÃO nº

Nos termos do § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e considerando o consignado no § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, recebo o recurso interposto pela entidade proponente Associação Casa Azul, CNPJ nº 05.241.493/0001-75, nos autos do Processo nº 01400.008625/2003-21 e **DOU-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, mantendo-se a reprovação da prestação de contas com a redução do valor a ser restituído ao Erário, com base nas razões contidas no Parecer nº 00303/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica deste Ministério e no Relatório Revisional de Recurso nº 546/2018/G03/PASSIVO/SEFIC/MinC, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura – SEFIC da Secretaria Especial da Cultura desta Pasta.

Determino, ainda, o encaminhamento dos autos à SEFIC, para as demais providências cabíveis.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Brasília/DF, de de 2019.

(assinado eletronicamente)

OSMAR TERRA

Ministro de Estado da Cidadania