



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 00765/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.006740/2006-11

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 APOIADO PELA LEI DE INCENTIVO À CULTURA.

EMENTA: I - Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC. Fomento à Cultura. 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 MC nº 02, de 23 de abril de 2019. III - Projeto Cultural "*Digitalização do Pasquim*" - PRONAC 06-6282. Recurso. Não provimento. Ratificação da reprovação da prestação de contas. IV - Assunto de ordem eminentemente técnica/financeira. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento do feito. V - Parecer pela juridicidade do entendimento exarado pela SEFIC/SECULT/MC, que ratifica a reprovação por não restar comprovada a completa execução do projeto e a regular utilização dos recursos públicos captados. VI - Envio ao Gabinete do Ministro de Estado da Cidadania, com as cautelas de praxe.

I - DO RELATÓRIO.

1. O processo em análise foi encaminhado para esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cidadania, em virtude de recurso administrativo interposto pela entidade proponente nos autos do projeto cultural denominado de "*Digitalização do Pasquim*" - PRONAC 06-6282, com vistas a subsidiar decisão terminativa do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cidadania.
2. É digno de nota que o Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura acompanhou o entendimento da área técnica e reprovou as contas do projeto cultural por meio do Laudo Final sobre a Prestação de Contas nº 347/2018-CGARE/DFIND/SEFIC/MinC (fls. 425/425v). A decisão administrativa foi publicada nos termos da Portaria nº 822, de 27 de dezembro de 2018, contida no Diário Oficial da União nº 249, de 28 de dezembro de 2018.
3. Irresignado, a empresa proponente apresentou recurso. É imperioso registrar que a peça recursal não trouxe argumentos ou documentos capazes de desnaturar as irregularidades noticiadas, como destaca com maestria o Despacho nº 0858575/2019/COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC, que ora se reproduz:

"1. Trata-se o presente de apreciação de recurso administrativo impetrado pela proponente após a reprovação das contas do projeto em epígrafe, conforme Laudo Final sobre a Prestação de Contas nº 347/2018-CGARE/DFIND/SEFIC/MinC (fl. 425).

2. Em seu recurso, a proponente não trouxe fatos novos com relação àqueles abordados na Nota Técnica nº 057/2018-COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC/MinC (fls. 426-427). O proponente apenas expõe a sua irrisignação com a decisão ministerial e resgata alegações que não têm pertinência para a avaliação de resultados do projeto cultural, tal como segue:

2.1 O projeto foi totalmente executado dentro dos prazos e reconhecido pela sua importância e qualidade em todas as áreas envolvidas: o projeto não foi executado, como afirma a proponente. O projeto consistia na produção e disponibilização de sítio eletrônico com o acervo do jornal O Pasquim, o que não foi realizado conforme demonstrado na nota técnica em referência.

2.2 A devida prestação de contas foi parcialmente encaminhada em outubro/2012 e a parte final encaminhada em novembro/2012, com todos os seus detalhes e documentos necessários: o mero encaminhamento da prestação de contas não gera para o proponente o direito de tê-las aprovadas. Com base nos documentos apresentados, verificou-se o descumprimento do objeto. A inexecução do sítio eletrônico, aliás, foi confirmada pelo proponente em diversas manifestações.

2.3 O proponente ressalta que esteve por diversas vezes com funcionários do MinC para indagar se havia alguma dúvida, e em nenhum momento, nessas conversas, foi comentado qualquer divergência. Pelo contrário, teria recebido elogios pela qualidade e repercussão que o projeto estaria tendo: supostas conversas com colaboradores deste Ministério não têm qualquer pertinência para a decisão ora recorrida. A avaliação de resultados dos projetos culturais é realizada por servidores públicos especificamente designados para este feito, com base nas prestações de contas apresentadas após o encerramento dos mesmos. O posicionamento oficial deste Ministério é formalizado por meio da documentação produzida nos autos, a qual deve ser objeto de eventuais impugnações do proponente. Por

óbvio, conversas informais ou formais não substituem essa atividade vinculada aos trâmites legais.

2.4 Foi entregue uma carta da empresa Petrobras, empresa responsável pelo patrocínio total deste projeto, reconhecendo que o mesmo foi totalmente executado e concluído conforme os interesses da empresa e dentro dos prazos estabelecidos: embora a empresa citada seja a patrocinadora, os procedimentos de aprovação, acompanhamento e avaliação de resultados do projeto cultural competem ao Ministério da Cidadania. Este Ministério apreciou a prestação de contas final e constatou que o objeto não foi cumprido, o que enseja a reprovação das contas conforme art. 51, inciso III, alínea “b” da Instrução Normativa-MC nº 2/2019.

2.5 Foram encaminhadas diversas cartas de bibliotecas públicas acusando o recebimento do material digitalizado conforme o objeto deste projeto: o objeto do projeto está descrito nos autos como “disponibilizar esse patrimônio na internet, para o maior número possível de pessoas terem acesso a esse acervo de valor cultural e histórico incalculável” (fl. 2). Assim, além das cartas mencionadas manifestarem apenas interesse em receber o material (fls. 376-380), a efetivação dessa entrega não significaria o cumprimento do objeto pactuado.

3. Diante do exposto, propomos a remessa dos autos ao Gabinete da Sefic, com sugestão de NÃO PROVIMENTO do recurso administrativo, para pronunciamento e encaminhamento ao Gabinete do Senhor Secretário Especial de Cultura, com posterior envio ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cidadania, para que, com fulcro no Art. 20, § 2º da Lei nº 8.313/1991, possa registrar de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto pela entidade proponente”.

4. É a síntese do necessário. Passo a me manifestar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO.

5. 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.

6. 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.

7. 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 e a Instrução Normativa MC nº 2, de 23 de abril de 2019 (aplicam-se as Instruções Normativas a partir de suas publicações), 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, ressalto que a própria Lei nº 8.313, de 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).

10. Em acréscimo, é válido trazer à luz o art. 50 da Instrução Normativa MC nº 02, de 23 de abril de 2019, 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.

Art. 50. A avaliação de resultados será composta pela análise do objeto e pela análise financeira e seguirá o formato abaixo:

I - avaliação do objeto e das ações preponderantes do projeto;

II - avaliação das não conformidades apontadas pelo Salic quando da comprovação do plano orçamentário e metas físicas e financeiras pactuadas.

§ 1º No caso de projetos de Patrimônio Cultural, Museus e Memória, as análises de objeto e financeira serão realizadas pelo Iphan ou Ibram, respectivamente.

§ 2º A análise do objeto deverá considerar a captação parcial de recursos, quando for o caso, avaliando os requisitos de alcance do objeto e de suas finalidades, além da proporcionalidade entre o captado e o executado, bem como as contrapartidas pactuadas.

§ 3º Nos casos em que ocorrer reprovação decorrente da análise do objeto, descrita no inciso I, será dispensada a avaliação financeira, correspondente ao inciso II.

§ 4º Para projetos com captação de até R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) as despesas terão suas conformidades atestadas pelo cotejamento do extrato bancário, demonstradas por meio dos documentos abaixo, na seguinte ordem de análise:

a) relação de pagamentos, ou, na falta deste documento ou em caso de inconsistência em algum de seus registros, será suprido por:

b) relatório de execução da receita e despesa, ou, na falta deste documento ou na inconsistência em algum de seus registros, será suprido por:

c) notas fiscais, recibos e demais comprovantes de despesas;

d) serão também objetos de análise os apontamentos de ocorrências realizados pelo Salic, quando for o caso.

§ 5º Será realizada a análise financeira detalhada, nos casos em que:

a) haja captação acima de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

b) seja observado indício de aplicação irregular ou uso indevido dos recursos públicos; ou

c) haja denúncia formalizada por parte do controle externo ou interno, bem como do Ministério Público da União, dos Estados ou do Distrito Federal.

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

12. **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 não provimento do recurso apresentado.**

13. **Consoante asseverado no Despacho nº 0858575/2019 da COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC, o proponente apenas expôs a sua irrisignação com a decisão administrativa e resgatou alegações que não têm pertinência para a avaliação de resultados do projeto cultural.**

14. Nesse contexto, como é cediço, o projeto aprovado pela Administração Pública vincula as partes após a homologação, sendo absolutamente grave a sua inexecução, situação fático-jurídica que viola os normativos que regem a política pública em análise.

15. É digno de nota que esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à necessidade de cumprir o objeto pactuado com a Administração. Transcrevo trechos do Parecer nº 198/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Osiris Vargas Pellanda, que tratou do tema em análise com precisão e robustez.

(...)

10. **Executar o projeto estritamente dentro dos parâmetros acertados é o mínimo que se exige de qualquer proponente que faça uso do mecanismo de incentivos do Pronac. Sem isto, a própria avaliação de resultados do projeto fica comprometida, inviabilizando a política pública cultural em que os incentivos se baseiam.** No caso dos autos, restou sobejamente demonstrada a inexecução do projeto, independentemente das ações que tenham sido levadas a cabo pela proponente com os recursos captados, as quais, inclusive, podem ter sido realizadas no bojo de outros dos inúmeros projetos similares por ela realizados, especialmente considerando os parcos elementos comprobatórios apresentados.

11. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral opina pelo não provimento do recurso e manutenção da decisão recorrida por seus próprios fundamentos, tendo em vista a ausência de fatos novos no recurso que demonstrem a realização do objeto e dos objetivos do projeto e afastem a conclusão pela reprovação de sua prestação de contas.

(...)

III - DA CONCLUSÃO.

16. Diante do expendido, entende 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.

17. **Sendo assim, sugere-se que o recurso apresentado deva ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cidadania, para fins de julgamento, nos termos do disposto no art. 55 da mencionada Instrução Normativa MC nº 02, de 2019, recomendando-se que seja conhecido, e quanto ao mérito, seja NEGADO PROVIMENTO, mantendo-se a reprovação da vertente prestação de contas, nos termos do Despacho nº 0858575/2019/COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC, devendo ser determinado que o proponente ressarça ao Erário o valor apontado pela área técnica.**

18. 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 MC nº 02, de 2019.

À consideração da Sra. Consultora Jurídica Substituta.

Brasília, 23 de julho 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) 01400006740200611 e da chave de acesso ec14ed3e

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 291507089 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 23-07-2019 16:00. Número de Série: 102160. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.



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 DE APROVAÇÃO n. 00830/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.006740/2006-11

INTERESSADOS: SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA-MC

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

Aprovo o PARECER nº 00765/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU.
Encaminhe-se os autos à origem.

Brasília, 30 de julho de 2019.

(assinatura eletrônica)
GERALDINE LEMOS TORRES
Advogada da União
Consultora Jurídica Adjunta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400006740200611 e da chave de acesso ec14ed3e

Documento assinado eletronicamente por GERALDINE LEMOS TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 295064529 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERALDINE LEMOS TORRES. Data e Hora: 30-07-2019 21:35. Número de Série: 102737. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.
