



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

**PARECER nº** 383/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.045277/2013-44  
**INTERESSADO:** Gabinete do Ministro  
**ASSUNTO:** (27.3) Edital. Prestação de Contas reprovada. Recurso. PRONAC 1311414.

I. Edital Programa Amazônia Cultural. Projeto "Caravana Crítica do Cinema Amazônico" II. Prestação de contas reprovada. III. Recurso Administrativo improvido em sede de reconsideração. IV. Encaminhamento ao Ministro de Estado para decisão definitiva.

## RELATÓRIO

1. Tratam os autos do Projeto "Caravana Crítica do Cinema Amazônico", apresentado por pessoa física selecionada no âmbito do Edital de Seleção Pública para Apoio a Projetos Culturais da Região Norte – Programa Amazônia Cultural. O projeto está encerrado e a prestação de contas já foi analisada pelos órgãos competentes (RRN/MinC e SEFIC), tendo sido reprovada após análise financeira, encontrando-se atualmente em fase de recurso quanto à decisão de reprovação.

2. A Representação da Regional Norte/MinC, por meio da Nota Técnica nº 042/2016/RRN/MINC (fls. 343/346 - SEI 0331629), ao analisar a prestação de contas no que diz respeito à execução física do objeto, concluiu pelo *"cumprimento do objeto, com a devida prestação de contas conforme estabelecido no Edital do Programa Amazônia Cultural, comprovando que o projeto atingiu os objetivos propostos, com ressalvas para o descumprimento de prazos e não comunicação de alterações no projeto, que, entretanto, não prejudicaram a execução do objeto"*.

3. Quando da análise da prestação de contas financeira, por sua vez, a Coordenação de Avaliação de Resultados de Transferências Voluntárias e Processos Seletivos (CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MinC), por meio do Parecer Análise Financeira N° 015/2017 - CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MinC (fls. 365/366 - SEI 0331629), indicou algumas irregularidades, e, tendo em vista o disposto no item 17 do Edital, decidiu pela **reprovação da prestação de contas**. Esta decisão foi comunicada ao interessado por meio do Ofício nº 11/2017/GAB/SEFIC-MinC, de 22/03/2017 (fls. 368/370 - SEI 0331629), que determinou a **devolução integral dos recursos repassados, acrescidos de atualização monetária e juros de mora**.

4. O interessado interpôs, então, **recurso administrativo** contra a decisão de reprovação das contas (fls. 375/391 - SEI 0331629, juntado aos autos em 24/4/2017), anexando a sua defesa cópias de notas fiscais, recibos, comprovantes de embarque e justificativas adicionais. Solicitou, ainda, a aplicação do princípio da razoabilidade, e a restrição do valor a ser devolvido às despesas que não foram efetivamente comprovadas.

5. Por meio da Nota Técnica n. 6/2017 (0331787), a sefic analisou as razões do recurso e os novos documentos apresentados e constatou que, além de alguns documentos terem sido adulterados, *“as justificativas apresentadas pelo proponente não são suficientes para a reversão da reprovação, pois a motivação apresentada no recurso não é convincente e não exime a ilegalidade do ato”*.

6. Assim, *“tendo em vista as evidências de suposta adulteração de notas fiscais, a não comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos e a execução do projeto fora do prazo estipulado”*, a Nota Técnica n. 6/2017 (0331787), aprovada pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, mantém a reprovação da prestação de contas e submete o recurso à decisão pelo Ministro de Estado da Cultura, bem como sugere o envio dos autos aos órgãos de controle para conhecimento e providências cabíveis.

7. Encaminhados os autos ao Gabinete do Ministro para manifestação final sobre o recurso, estes foram remetidos para análise desta Consultoria Jurídica, conforme Despacho CHGM 0345687/2017.

8. Feito este breve relato, passo à análise da consulta, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta 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. De acordo com o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU *“a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”*.

#### FUNDAMENTAÇÃO

9. O artigo 5º, LV, da Constituição Federal, assegura o contraditório e a ampla defesa aos litigantes, em processo judicial ou administrativo. O artigo 3º, III, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, garante ao administrado, perante a Administração, o direito de *“formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente”*. Observo que tais preceitos foram observados pelos órgãos competentes no caso em tela.

10. Não obstante, impõe-se examinar questão preliminar referente à **tempestividade da interposição de recurso**. Observo, nesse sentido, o que dispõem os art. 59, 66 e 67, da Lei nº 9.784/1999:

Art. 59. Salvo disposição legal específica, **é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.**

.....  
 § 2º **O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.**

Art. 66. **Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial**, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

.....  
 Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

11. Portanto, **o prazo recursal é de 10 (dez) dias e começa a ser contado a partir da ciência oficial**, não se suspendendo salvo por motivo de força maior.

12. Apesar de não terem sido juntados aos autos os avisos de recebimento, a decisão da Autoridade Competente foi comunicada ao Recorrente por meio do Ofício nº 11/2017/GAB/ SEFIC-MinC, de **22/03/2017** (fls. 368/370 - SEI 0331629). Consta dos autos, ainda, um pedido de cópia integral do Processo, assinado pelo próprio recorrente, e datado de **31/03/2017** (fls. 371 - SEI 0331629).

13. Todavia, o recurso foi recebido apenas em **24/04/2017** (fls. 391v - SEI 0331629), portanto, 33 dias após a data da comunicação, ou 24 dias após a data do pedido de cópias formulado pelo recorrente.

Assim, caso se confirmem as datas acima mencionadas, fica confirmado que foi **intempestivo o recurso interposto**.

14. Observo, porém, que o art. 65 da Lei nº 9.784/1999, *dispõe*:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

Art. 93. O ato de aprovação, aprovação com ressalva, arquivamento ou reprovação pode ser revisto de ofício pela autoridade máxima da Secretaria competente, a qualquer tempo, de forma justificada.

15. **Portanto, ainda que esgotado o prazo recursal, a Autoridade competente poderá acatar, a qualquer tempo, o recurso do Recorrente como pedido de revisão, e proferir o julgamento que for devido.** Nesses termos, o recurso foi recebido como pedido de reconsideração pela SEFIC, analisado, improvido, e, por fim, remetido ao Ministro de Estado da Cultura para decisão final.

16. Dito isso, passamos à análise do recurso propriamente dito. Vale lembrar, inicialmente, que o Edital é a norma específica que rege a seleção pública e, como tal, deve ser seguido à risca pelo órgão gestor. Segundo dispõe o artigo 41, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Essa premissa, portanto, deverá guiar a análise de todas as questões referentes à implementação do certame, em todas as suas etapas, desde a inscrição até a prestação de contas. Trata-se do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, vinculado aos igualmente relevantes princípios da probidade administrativa, da moralidade, da impessoalidade, do julgamento objetivo e da legalidade, cuja violação enseja a nulidade do procedimento.

17. Estabelecida essa premissa, verifico que o Edital em questão dispõe:

(...)

**17.5 A utilização dos recursos sem o cumprimento da atividade cultural que objetivou a concessão do benefício, ensejará a não aprovação da prestação de contas.**

17.6 Após a análise da prestação de contas deverá ser observado o seguinte:

**17.6.1 O beneficiado restituirá o valor recebido, atualizado desde a data do recebimento, acrescido de juros legais na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, sem prejuízo da adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, nos seguintes casos:**

17.6.1.1 Cancelamento do projeto que ensejou o apoio objeto do edital;

17.6.1.2 Descumprimento de qualquer condição constante do edital;

17.6.1.3 Inobservância de dispositivos legais aplicáveis à concessão do apoio;

17.6.1.4 Constatação, em qualquer tempo, de falsidade documental, de inadimplência do beneficiado junto aos órgãos federais, ou de fato cuja gravidade incorra em prejuízo ao objetivo proposto;

17.6.1.5 Não apresentação ou **não aprovação da prestação de contas**;

17.6.1.6 Utilização dos recursos em atividades não previstas neste edital, em atividades não aprovadas pela Comissão de Avaliação e Seleção ou em despesas divergentes ao objeto a que se propôs.

**17.6.2 O beneficiado que não cumprir com as obrigações estipuladas neste edital ou cujo relatório final de prestação de contas não for aprovado, ou que não comprove a realização da contrapartida, será considerado inadimplente e terá inscrição do débito decorrente na dívida ativa da União, independente de demais providências de natureza administrativa e judicial. (grifos nossos)**

18. Ressalto que incumbe aos órgãos técnicos competentes decidirem sobre a regularidade, ou não, da aplicação dos recursos transferidos, analisando a prestação de contas sob dois aspectos: o técnico e o financeiro.

19. No que diz respeito ao aspecto **técnico** (relacionado ao cumprimento do objeto), verifica-se que foi exarada a Nota Técnica n° 042/2016/RRN/MINC (fls. 343/346 - Volume II - SEI 0331629), que **atestou o cumprimento da aditividade cultural** a que se refere o item 17.5 do Edital, “*com ressalvas para o descumprimento de prazos e não comunicação de alterações no projeto, que, entretanto, não prejudicaram a execução do objeto*”.

20. Observo, no entanto, que o fato de o objeto ter sido cumprido, por si, não autoriza a aprovação da prestação de contas, já que esta depende, ainda, da análise financeira, que diz respeito à correta e regular aplicação dos recursos do convênio.

21. Nesse diapasão, mesmo constatado o cumprimento do objeto, **a SEFIC, em análise quanto ao aspecto financeiro, manifestou-se pela reprovação da prestação de contas e devolução dos recursos transferidos**, “*tendo em vista as evidências de suposta adulteração de notas fiscais, a não comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos e a execução do projeto fora do prazo estipulado*” (Parecer Análise Financeira N° 015/2017 - CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MinC – fls. 365/366 - SEI 0331629 - e Nota Técnica n. 6/2017 - SEI 0331787).

22. Vale lembrar que a decisão final quanto à prestação de contas é uma decisão técnica, e não jurídica. Nesse sentido, o Enunciado n. 19 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União esclarece que “a orientação promovida pelo Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, mas não implica, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor. Caso este não acate o entendimento jurídico aviado no assessoramento, o registro das posições divergentes permitirá ao gestor cotejar os elementos necessários para a fundamentação de sua posição, consoante o inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999. Ao agir dessa forma, o Órgão Consultivo contribuirá para demonstrar que a Administração estava diante de duas ou mais opções juridicamente sustentáveis, afastando, assim, eventual responsabilização pessoal do gestor pela decisão adotada, além de possibilitar uma defesa mais eficiente do ato praticado”.

23. Feitos esses esclarecimentos, observo que o art. 16 da Lei n. 8443/1992 (Lei Orgânica do TCU), estabelece que as contas poderão ser julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares, nas seguintes hipóteses:

*Art. 16. As contas serão julgadas:*

*I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;*

*II - regulares com ressalva, quando evidenciarem **impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário**;*

*III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:*

*a) omissão no dever de prestar contas;*

*b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;*

*c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;*

*d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.*

*[grifos nossos]*

24. Dito isso, em aplicação analógica do dispositivo recém-transcrito, conclui-se que, se o órgão responsável pela análise das contas entender que a irregularidade constatada consiste em impropriedade que não resulte dano ao Erário, as contas poderão ser aprovadas com ressalva. Por outro lado, se entender que a irregularidade caracteriza “*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*”, as contas deverão ser julgadas irregulares.

25. Por outro lado, a mesma Lei n. 8443/1992, em seu art. 19, parágrafo único, admite que o julgamento das contas como “irregulares” não necessariamente implica a existência de débito (ou seja, valor a ser restituído). Nesse caso, o dispositivo determina que seja aplicada apenas multa:

*Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo,*

*ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.*

*Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.*

26. Vale mencionar, ainda, que a Lei n. 9.784/1999 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), determina que o administrador público observe em seus atos e decisões, entre outros, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência e o critério de adequação entre meios e fins, **vedando a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público:**

*Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)*

*VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;*

*(...)*

27. Nesse sentido, temos recomendado que, quando da análise de prestações de contas, a glosa de despesas, quando cabível, atenha-se ao dano ao erário efetivamente constatado, sob pena de se promover o enriquecimento ilícito do Estado, especialmente nos casos em que o cumprimento do objeto pactuado tenha sido atestado pelo órgão competente.

28. Assim, é recomendável que, caso a decisão quanto ao recurso seja por manter a reprovação da prestação de contas, o cálculo do valor a ser devolvido seja justificado, tendo em vista os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da adequação entre meios e fins, já que o cumprimento do objeto foi atestado pelo órgão competente.

29. Vale frisar, por fim, que a reprovação das contas não necessariamente implica em restituição total dos recursos transferidos, e que, independentemente da decisão quanto ao valor a ser devolvido, o órgão competente tem o dever de informar os órgãos de controle sobre as irregularidades constatadas e inscrever o responsável nos cadastros de inadimplência, na forma do item 17.6.2 do Edital (acima transcrito), quando for o caso.

## CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, sugiro a remessa dos autos ao Gabinete do Ministro, para decisão sobre o recurso administrativo de fls. 375/391 (SEI 0331629), levando em consideração o exposto na Nota Técnica nº 042/2016/RRN/MINC (fls. 343/346, SEI 0331629), no Parecer nº 015/2017 - CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MinC (fls. 365/366 - SEI 0331629), na Nota Técnica n. 6/2017 (SEI 0331787), e neste Parecer. Caso a decisão da SEFIC pela reprovação da prestação de contas no caso em tela venha a ser confirmada, os órgãos de controle deverão ser comunicados, visando a apuração de eventuais crimes e improbidades constatados na execução do projeto em tela, deverá ser providenciada a inscrição do responsável nos cadastros de inadimplência, na forma do item 17.6.2 do Edital, e demais providências cabíveis.

**À consideração superior.**

Brasília, 27 de julho de 2017.

**DANIELA GUIMARÃES GOULART**  
Advogada da União  
Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias



fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0348194** e o código CRC **501D6F62**.

---

Referência: Processo nº 01400.045277/2013-44

SEI nº 0348194