



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

PARECER nº 637/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.011573/1999-12
INTERESSADO: Gabinete do Ministro
ASSUNTO: Recurso - Prestação de Contas Reprovada - Acordo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito

- I. Recurso Administrativo.
- II. Prestação de contas reprovada.
- III. Recurso Administrativo improvido em sede de reconsideração.
- IV. Encaminhamento ao Ministro de Estado da Cultura para julgar o recurso, com recomendação de denegação do recurso apresentado.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se o presente processo do Convênio firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Cultura – MinC, e Fundação Bial de São Paulo, no valor total de R\$ 62.500,00 (sessenta e dois mil e quinhentos reais) sendo R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) referente aos recursos do concedente e R\$ 12.500,00 (doze mil e quinhentos) referente aos recursos de contrapartida, para realização do projeto **“Produção Concepção Curatorial da 25ª Bial de São Paulo/SP”**..

2. Para relatar o histórico dos fatos, transcrevem-se excertos do Parecer Financeiro nº 61 (03468454), onde está detalhado o desenrolar dos acontecimentos relacionados ao assunto, *ipsis litteris*:

HISTÓRICO

Trata o presente processo do Convênio em epígrafe firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Cultura – MinC, e Fundação Bial de São Paulo, no valor total de R\$ 62.500,00 (sessenta e dois mil e quinhentos reais) sendo R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) referente aos recursos do concedente e R\$ 12.500,00 (doze mil e quinhentos) referente aos recursos de contrapartida. Quanto aos recursos do conveniente foi previsto a liberação em uma única parcela e, tendo como objeto, mediante a conjugação de esforços, o apoio ao projeto **“Produção Concepção Curatorial da 25ª Bial de São Paulo/SP”**.

A vigência do convênio foi de 28 de dezembro de 1999 até 28 de fevereiro de 2000 (fl. 73).

Os autos são compostos de 06 (seis) volumes, numerados sequencialmente de 001 a 1120.

O conveniente encaminha a este ministério prestação de contas acostada às folhas 82/143.

Registra-se nos autos Relatório de Fiscalização n. 097/DCPC/SPOA (fls. 144/146) que conclui pela execução do objeto, mas ressalta o uso de recursos do convênio em data anterior a vigência do convênio e o uso em objeto diverso ao pactuado no plano de trabalho. O conveniente traz justificativas para elucidar as questões levantadas, as quais foram acatadas pelo então Secretário Executivo à época concluindo-se pela Aprovação com Ressalvas conforme Ofício n. 571/2003/CGPRO (fl. 161) e Parecer n.145/2003-DAP/CGPRO.

Em 29/05//2007 o processo em epígrafe foi desarquivado por solicitação da Controladoria Geral da União – CGU/PR com vistas a subsidiar ação de controle em curso naquela Controladoria. Como resultado da fiscalização, tem-se o Relatório n. 193335 incluído na Nota Técnica n. 956/2009/DRCUT/DR/SFC/CGU-PR (fl. 179/197) que solicitou a justificativa e revisão da aprovação técnica, sob o enfoque do interesse público e aplicação dos recursos no objeto do convênio, das seguintes constatações:

“- Não adoção, de forma sistemática, de procedimentos análogos ao estabelecido na Lei n. 8666/93.

- Pagamentos relativos à despesas anteriores à vigência do convênio no valor total de R\$ 12.222,20

- Aplicação de recursos com finalidade diversa do previsto do Plano de Trabalho e que não guardam correlação com o objeto do presente convênio no valor de R\$ 9.940,0.

-Pagamento de despesas que não guardam correlação com o objeto do Convênio no valor total de R\$ 12.838,00.”

A situação do convênio que se encontrava como “Concluída”, foi estornada para “A Aprovar” e emitiu-se o Parecer Técnico Quanto à Execução Física e à Avaliação dos Resultados do Projeto – Convênios que diligenciou a conveniente a encaminhar documentação complementar acostada às folhas 236/735.

Novas diligências foram solicitadas resultantes do Parecer Financeiro n. 157/2011-CPCON/CGEX/DGI (fl. 747/749) respondidas pelo conveniente às folhas 752/863. Sobre os quais novo Parecer Técnico Quanto à Execução Física e à Avaliação dos Resultados do Projeto – Convênios, emitida por parecerista externo a este Ministério e convalidado pelo Coordenador à época que concluiu pela aprovação da execução do objeto e o alcance dos objetivos propostos. Do Parecer Financeiro n. 50/2011-CPCON/CGEX/DGI concluiu-se que as irregularidades e impropriedades apontadas não foram justificadas pela proponente, ficando caracterizado o aspecto protelatório da entidade em ressarcir ao erário o valor integral transferido à Fundação Bial que atualizados monetariamente totalizavam R\$ 251.370,00. Assim, recomendou-se a Reprovação de contas e a instauração de TCE para julgamento das contas pelo TCU (fls. 877/879).

Em 01/10/2012 o conveniente encaminha ofício com fatos novos em relação à prestação de contas com informativos de auditorias independentes (fl. 880/885) acompanhado de documentações já encaminhadas em outras oportunidades e análises.

Acostado às folhas 987/992 têm-se Acordo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito assinado entre este Ministério e a Fundação Bial de São Paulo, no qual o ente conveniente reconhece os valores devidos a título de irregularidades constatadas na prestação de contas do convênio.

Às folhas 997/999 constam Relatório de Análise Financeira Conclusiva n. 074/2013, emitido em decorrência às documentações do Informativo de Auditoria independente e do Acordo de Confissão. O Relatório conclui pela reprovação da prestação de contas e a restituição do valor nominal de R\$ 44.322,77 (quarenta e quatro mil trezentos e vinte e dois reais e setenta e sete centavos) que atualizados monetariamente totalizaram o valor de R\$ 245.020,30 (duzentos e quarenta e cinco mil e vinte reais e trinta centavos), a serem pagos em 12 parcelas a partir de 31/01/2014.

Em 17/03/2015 foi emitido Solicitação de Arquivamento do processo.

Por fim, acostado à folha 1118 consta Despacho n. 007/2017-CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC solicitando nova apreciação da aprovação da prestação de contas, devido à solicitação do Diretor Substituto de Mecanismos de Fomento, em atendimento ao Despacho AEI (SEI 0237072). É o que se passa a analisar.

3. Em seguida, a SEFIC exarou o Parecer Financeiro nº 61, que foi noticiado ao interessado, por meio de ofícios.

4. Em razão do posicionamento da SEFIC reiterando a reprovação das contas, a

interessada apresentou um recurso administrativo (fls. 272/282), que ao ser submetido novamente à SEFIC, ensejou a elaboração da Nota Técnica nº 21/2017.

5. A SEFIC, por meio da Nota Técnica nº 21/2017, reiterou o posicionamento pela reprovação das contas e encaminhou os autos à Chefia de Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, que solicitou a manifestação da Conjur/MinC.

6. 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

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. Conforme consta no comprovante dos correios disposto na fl. 298 (0394584), o interessado recebeu a notificação em 30 de julho de 2017. E conforme o disposto na fl. 272 o recurso foi protocolado em 09 de agosto de 2017, em total observância dos prazos processuais.

11. 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.

12. Observa-se que a área técnica já se posicionou especificamente a respeito das razões fático-jurídicas apresentadas no recurso, por meio da Nota Técnica nº 21/2017 (0392186).

13. Por ser importante para o deslinde da questão, transcrevem-se excertos da Nota Técnica nº 21/2014, *ipsis litteris*:

HISTÓRICO

3.1 O convênio em epígrafe teve sua prestação de contas apreciada sob os aspectos técnicos e financeiros. Nos autos do processo consta Relatório de Fiscalização n. 097/DCPC/SPOA (fls. 144/146) que conclui pela execução do objeto, mas ressalta o uso de recursos do convênio em data anterior a vigência do convênio e o uso em objeto diverso ao pactuado no plano de trabalho. O conveniente traz justificativas para elucidar as questões levantadas, as quais foram acatadas pelo então Secretário Executivo à época concluindo-se pela Aprovação com Ressalvas conforme Ofício n. 571/2003/CGPRO (fl. 161) e Parecer n.145/2003-DAP/CGPRO.

3.2 Em 29/05//2007 o processo em epígrafe foi desarquivado por solicitação da Controladoria Geral da União – CGU/PR com vistas a subsidiar ação de controle em curso naquela Controladoria. Como resultado da fiscalização, tem-se o Relatório n. 193335 incluído na Nota Técnica n. 956/2009/DRCUT/DR/SFC/CGU-PR (fl. 179/197) que solicitou a justificativa e revisão da aprovação técnica, sob o enfoque do interesse público e aplicação dos recursos no objeto do convênio, das seguintes constatações:

“- Não adoção, de forma sistemática, de procedimentos análogos ao estabelecido na Lei n. 8666/93.

- Pagamentos relativos à despesas anteriores à vigência do convênio no valor total de R\$ 12.222,20.

- Aplicação de recursos com finalidade diversa do previsto do Plano de Trabalho e que não guardam correlação com o objeto do presente convênio no valor de R\$ 9.940,0.

-Pagamento de despesas que não guardam correlação com o objeto do Convênio no valor total de R\$ 12.838,00.”

3.3 A situação do convênio no Siafi encontrava-se como “Concluída”, foi estornada para “A Aprovar” e emitiu-se o Parecer Técnico Quanto à Execução Física e à Avaliação dos Resultados do Projeto – Convênios que diligenciou a conveniente a encaminhar documentação complementar acostada às folhas 236/735.

3.4 Novas diligências foram solicitadas resultantes do Parecer Financeiro n. 157/2011-CPCON/CGEX/DGI (fl. 747/749) respondidas pelo conveniente às folhas 752/863. Emitiu-se novo Parecer Técnico Quanto à Execução Física e à Avaliação dos Resultados do Projeto – Convênios, emitida por parecerista externo a este Ministério e convalidado pelo Coordenador à época que concluiu pela aprovação da execução do objeto e o alcance dos objetivos propostos. Do Parecer Financeiro n. 50/2011-CPCON/CGEX/DGI concluiu-se que as irregularidades e impropriedades apontadas não foram justificadas pela proponente, ficando caracterizado o aspecto protelatório da entidade em ressarcir ao erário o valor integral transferido à Fundação Bial que atualizados monetariamente totalizavam R\$ 251.370,00. Assim, recomendou-se a Reprovação de contas e a instauração de TCE para julgamento das contas pelo TCU (fls. 877/879).

3.5 Em 01/10/2012 o conveniente encaminha ofício com fatos novos em relação à prestação de contas com informativos de auditorias independentes (fl. 880/885) acompanhado de documentações já encaminhadas em outras oportunidades e análises.

3.6 Acostado às folhas 987/992 têm-se Acordo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito assinado entre este Ministério e a Fundação Bial de São Paulo, no qual o ente conveniente reconhece os valores devidos a título de irregularidades constatadas na prestação de contas do convênio.

3.7 Às folhas 997/999 constam Relatório de Análise Financeira Conclusiva n. 074/2013, emitido em decorrência às documentações do Informativo de Auditoria independente e do Acordo de Confissão. O Relatório conclui pela reprovação da prestação de contas e a restituição do valor nominal de R\$ 44.322,77 (quarenta e quatro mil trezentos e vinte e dois reais e setenta e sete centavos) que atualizados monetariamente totalizaram o valor de R\$ 245.020,30 (duzentos e quarenta e cinco mil e vinte reais e trinta centavos), a serem pagos em 12 parcelas a partir de 31/01/2014.

3.8 Em 17/03/2015 foi emitido Solicitação de Arquivamento do processo.

3.9 Por fim, acostado à folha 1118 consta Despacho n. 007/2017-

CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC solicitando nova apreciação da aprovação da prestação de contas, devido à solicitação do Diretor Substituto de Mecanismos de Fomento, em atendimento ao Despacho AECI (SEI 0237072). Este fato teve como consequência o novo desarquivamento do convênio 344/1999 e reanálise que conclui pela reprovação da prestação de contas no valor nominal de R\$ 49.735,95 (quarenta e nove mil, setecentos e trinta e cinco reais e noventa e cinco centavos) que atualizados e acrescidos de juros legais totalizam R\$ 270.971,91 (duzentos e setenta mil e novecentos e setenta e um mil e noventa e um centavos). Valor a maior de R\$ 5.413,18 (cinco mil quatrocentos e treze reais e dezoito centavos) do valor nominal mencionado no item 2.6 desta Nota Técnica.

ANÁLISE DO RECURSO

4.1 Do processo da conveniente encaminhados à esta área técnica do MinC, têm-se que os convênios 505/2002 e **344/1999**, outrora concluídos, foram desarquivados e enviados para a Gerência 06/Passivo para a reanálise conforme Despacho DMEF 0237763, com a finalidade de acatar as sugestões emanadas pelo Assessor de Controle Interno no Despacho SEI 0237072. Assim, o Parecer Financeiro Sei n. 61 (0346845) é o atendimento da demanda acima relatada.

4.2 O convênio 344/1999 foi reprovado em sua reanálise, no Parecer Financeiro SEI n. 61, no valor nominal de R\$ 49.735,95 (quarenta e nove mil setecentos e trinta e cinco reais e noventa e cinco centavos), que atualizados e acrescidos de juros na forma da lei totalizam o valor de R\$ 270.971,91 (duzentos e setenta mil novecentos e setenta e um reais e noventa e um centavos). Registra-se que o conveniente já restituiu ao erário o valor de R\$ 252.038,65 (duzentos e cinquenta e dois mil trinta e oito reais e sessenta e cinco centavos) restando, assim, devolver aos cofres públicos o valor de R\$ 18.933,26 (dezoito mil novecentos e trinta e três reais e vinte e seis centavos).

4.3 Dos argumentos elencados ao longo do Recurso da conveniente e, aqui transcritos, segue o seguinte entendimento desta área técnica:

4.4 Da Aprovação Anterior À Reanálise

4.4.1 *“A prestação de contas já havia sido aprovada por este Ministério, em 09 de julho de 2003.”*

4.4.2 Apesar de já aprovada, esta área técnica entende que a Administração, conforme Princípio da Autotutela, pode, a qualquer tempo rever, os seus atos, quando eivados de vícios ou quando acarretem prejuízo ao erário. Uma vez identificado pela área de Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), deste Ministério, a possibilidade de prejuízo ao erário, foi encaminhado Despacho 0237072 solicitando o desarquivamento do processo em epígrafe e sua nova análise.

4.4.3 Ainda sobre a égide da reanálise de convênio já aprovado, a conveniente argumenta a seguinte questão:

“A nova análise decidiu por aumentar o montante total a ser restituído, desconsiderando a análise anterior, e utilizando critérios aplicáveis neste momento sem, contudo, que tenha havido qualquer alteração de legislação ou de entendimento do TCU, mas deliberação de reanalisar o analisado.”

4.4.4 Primeiramente cabe ressaltar que nenhuma área técnica decide sobre algo. Sabe-se que, enquanto área técnica, não nos cabe a decisão conclusiva acerca da aprovação ou reprovação das contas, mas somente apontar os resultados da análise dos documentos apresentados. Nesse contexto, a competência em orientar acerca da interpretação e aplicação da lei pertence à Doutrina Consultoria Jurídica deste Ministério.

4.4.5 Em nenhum momento foram aplicados novos entendimentos e sim aqueles contidos na vasta legislação dos convênios e entendimentos da Corte de Contas, tais quais: IN STN n. 1/1997, Portaria n. 127/2008, Lei n. 8.666/1993 e Jurisprudências do TCU.

4.4.6 Quanto à *“deliberação de reanalisar o analisado”* esta área entende pelo atendimento ao Princípio da Autotutela, conforme art. 53 da Lei 9.784/99, e Despacho AECI, supracitado no item 4.4.2

4.5 Dos valores a serem restituídos

4.5.1 A conveniente argumenta acerca dos valores glosados a maior do que os já pagos no Acordo de Confissão de Dívidas da seguinte forma:

“..., tendo em vista o pagamento já realizado pelo Conveniente do valor de R\$252.038,65 referente ao parcelamento do termo de Confissão de Dívida, este Ministério solicita ainda o pagamento de R\$ 5.413,18 que corrigidos monetariamente totalizam o valor de R\$ 18.933,26, lembrado que o valor previsto no acordo foi de R\$ 44.618,77que somam

296,00 adicionais aos valores apontados no relatório final, já esclarecidos acima, os quais já foram devolvidos aos cofres públicos, sendo a diferença questionada deveria ser de R\$ 5.117,18, os quais corrigidos deveria ser de R\$ 17.897,96, sendo certo que tal diferença deverá ser apurada quando da análise deste recurso.”

4.5.2 Cabe destacar que os cálculos foram feitos respeitando todos os pagamentos já efetuados pela convenente conforme o Acordo de Confissão de Dívidas esclarecidos nos itens 7.2 a 7.4 do Parecer Financeiro SEI n. 61 (0346845), nos quais foram descritos, sucintamente, a forma de cobrança sobre os valores. Ou seja, naquele Parecer Financeiro, as despesas glosadas foram somadas em seus valores nominais e atualizadas monetariamente. Deste valor, devidamente corrigido (**R\$ 270.971,91**) foi subtraído do total já pago pelo Acordo de Confissão de Dívidas (**R\$ 252.038,65**). Assim, verifica-se que se tais valores de R\$ 296,00 foram pagos juntamente com o acordado no termo de confissão, também já o foram deduzidos do restante devido.

4.6 Das despesas glosadas

4.6.1 A convenente atenta-se ao seguinte equívoco da análise técnica:

*“Primeiramente, cabe uma correção a Planilha de referido Parecer – a qual segue copiada abaixo – uma vez que a **empresa Terra Planejamento e Projetos não é pessoa física.**”*

4.6.1.1 Informa-se à convenente que o erro encontrado foi apenas um erro de digitação, ou erro formal, e não prejudicou em qualquer momento a análise da prestação de contas ou o entendimento conclusivo da mesma.

4.6.2 No Parecer Financeiro objeto do Recurso, algumas despesas foram glosadas por apresentarem em sua descrição de serviços prestados, informações genéricas como “...serviços prestados para a 25ª BSP”. Acerca do tema a convenente argumenta que as Notas Fiscais e os recibos seguem todas as normalidades estabelecidas pela Receita Federal, não podendo ser desconstituídos como comprovantes fiscal, uma vez que cumprem a legislação tributária. Ainda acrescenta que não existe norma que estabeleça, nos casos específicos de convênios, só a aceitação de documentos que tenham descrição específica e exata dos serviços prestados. Enfatiza que se a norma não existe, não pode ser exigida pois é regra básica que ninguém pode ser cobrado por legislação não específica.

4.6.2.1 Esta área técnica entende que a descrição específica de quais serviços foram prestados é fundamental para o nexo causal do objeto do convênio, afim de que se possa vincular a despesa contratada à efetiva execução do objeto do convênio conforme as metas aprovadas no plano de trabalho. A falta da descrição do objeto contratado torna inviável asseverar que a contratação de uma empresa cumpra com o propósito definido no instrumento de Convênio, uma vez que mesmo sendo de área afim ao objeto conveniado, as empresas contratadas não prestam exclusivamente aquele serviço necessário ao projeto. A contratação de uma coordenação de projeto de curadoria, por exemplo, é diferente da contratação de coordenação de um projeto de construção civil, e ambos os serviços podem ser prestados por uma mesma empresa de arquitetura.

4.6.2.2 Diferentemente do que argumenta a convenente ao longo do Recurso Inteposto, a emissão de documento fiscal sem discriminação de seu objeto ou conteúdo descrição genérica já estava desautorizada pela já citada Lei 4.502/1964, em seu artigo 48, que define como elemento básico de notas fiscais, entre outros:

“VI - discriminação dos produtos pela quantidade, marca, tipo, modelo, número, espécie, qualidade e demais elementos que permitam a sua perfeita identificação, assim como o preço unitário e total da operação, e o preço de venda no varejo quando o cálculo do imposto estiver ligado a este ou dêle decorrer isenção;”

4.6.2.3 Além dos fatos transcorridos, ao analisar relatório de auditoria tomada junto ao Ministério do Meio Ambiente para verificar irregularidades em convênios por aquele órgão entre os anos de 2003 e 2005, deparando-se com situação semelhante, o Tribunal de Contas da União emitiu o **AC-0936-21/07-P**, no qual determina que a concedente:

*“9.3.5. **recuse a apresentação de notas fiscais sem o nome do convenente, emitida após o prazo autorizado ou com discriminação genérica, o que infringe o art. 30 da IN/STN 01/97;**” (grifos nossos).*

4.6.2.4 Tal recomendação explica-se devido ao alto grau de incerteza trazido pela falta de descrição do objeto ao qual um documento fiscal refere-se, inviabilizando a verificação de sua relação com o Plano de Trabalho aprovado no instrumento de convênio.

4.6.3 Quanto ao argumento alternativo, sugerido pela convenente, da acatamento das já mencionada Notas Fiscais com descrição genérica dos serviços, como realização de despesas não previstas no plano de trabalho mas que atendam à finalidade do convênio, conforme AC

4682/2012 - TCU- 1ª Câmara, esta área técnica entende que seria sim possível a aceitação de tais documentos fiscais, se comprovado o nexos causal com o objeto do convênio, ou seja, o objetivo finalístico da despesa em possibilitar a execução do objeto. O que também não é caso, pois sem a descrição do objeto contratado é impossível verificar a causalidade dos fatos contratados e gerados a favor do convênio.

4.6.4 Por fim, a conveniente justifica, por si só, os serviços prestados pelas pessoas contratadas e mencionadas no quadro abaixo. Porém os documentos em anexo ao Recurso elaborado são os mesmos dos autos do processo, não comprovando a veracidade dos argumentos prestados pela interessada, tão pouco a execução de tais serviços pelas pessoas contratadas, insistindo assim nas descrições genéricas do que fora prestado. Portanto, esta área ainda entende a ausência de comprovação válida do nexos causal entre as despesas e o objeto do convênio.

"... conforme pode ser verificado pela cópia do CNPJ em anexo, a empresa Terra Planejamento e Projetos presta serviços de arquitetura e, portanto, conforme estabelece seu CNAE prestou o serviço de "coordenação de projeto"; A Nota Fiscal (também em anexo) foi emitida contra a Fundação Bienal, está individualizada para o presente Convênio, e empresa presta serviços de projetos de arquitetura, no caso coordenação.

Pessoa Física	Serviço Prestado
<i>Eliane Aparecida da Silva Gonçalves</i>	<i>Equipe de Apoio</i>
<i>Terra Planejamento e Projetos</i>	<i>Coordenador de Projetos</i>
<i>Carla Zaccagnini</i>	<i>Equipe de Apoio</i>

4.7 Da Suspensão da Inadimplência do SIAF

4.7.1 A conveniente ainda solicita que seja mantida a suspensão da inadimplência no SIAFI até a conclusão das análises de prestação de contas de todos os convênios objetos do Termo de Confissão de Dívidas e Parcelamento de Débito.

4.7.2 Conforme exposto no Parecer Financeiro n. 61/2017-G06/Passivo SEI 0346845, objeto do recurso, item 8.6. a situação do convênio em epígrafe fica como Inadimplência Suspensa até a conclusão das análises de prestação de contas dos convênio objetos do Termo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito ou a quitação integral do débito aqui informado.

CONCLUSÃO

5.1 Por todo o exposto nesta Nota Técnica, verifica-se que as alegações encaminhadas pela entidade conveniente, juntamente com recentes julgados do Egrégio Tribunal de Contas da União, não foram suficientes para atestar a aplicação regular dos recursos repassados por este Ministério, ensejando a manutenção do posicionamento constante no Parecer Financeiro nº. 61/2017-G06/Passivo (SEI). Destaca-se que prestar contas é dever inafastável de qualquer pessoa que receba, arrecade, administre ou gerencie dinheiro público e que, a devolução de recurso não é uma sanção imposta ao conveniente, mas apenas dever de restituir ao erário valores não geridos conforme a lei vigente e termo de convênio assinados.

5.2 Desta feita, reitera-se a recomendação de manutenção da **REPROVAÇÃO** da prestação de contas, sendo necessária a restituição parcial dos recursos no valor nominal de **R\$ 5.413,18 (cinco mil quatrocentos e dezoito reais)**, corrigidos monetariamente e acrescidos de juros na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional no valor total de **R\$ 18.933,26 (dezoito mil novecentos e trinta e três reais e vinte e seis centavos)**. Recomenda-se ainda a aprovação do valor nominal de **R\$ 44.586,82** (quarenta e quatro mil e quinhentos e oitenta e seis reais e oitenta e dois centavos).

14. Nesse diapasão, consta-se que a **SEFIC, ao analisar as razões recursais do recorrente asseverou que:** "reitera-se a recomendação de manutenção da **REPROVAÇÃO** da prestação de contas, sendo necessária a restituição parcial dos recursos no valor nominal de **R\$ 5.413,18 (cinco mil quatrocentos e dezoito reais)**, corrigidos monetariamente e acrescidos de juros na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional no valor total de **R\$ 18.933,26 (dezoito mil novecentos e trinta e três reais e vinte e seis centavos)**. Recomenda-se ainda a aprovação do valor nominal de **R\$ 44.586,82** (quarenta e quatro mil e quinhentos e oitenta e seis reais e oitenta e dois centavos).".

15. 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”.

16. 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]

17. Em observância das disposições legais transcritas, constata-se que a área técnica, no exercício de suas atribuições funcionais asseverou que: "as alegações encaminhadas pela entidade conveniente, juntamente com recentes julgados do Egrégio Tribunal de Contas da União, não foram suficientes para atestar a aplicação regular dos recursos repassados por este Ministério, ensejando a manutenção do posicionamento constante no Parecer Financeiro nº. 61/2017-G06/Passivo (SEI). Destaca-se que prestar contas é dever inafastável de qualquer pessoa que receba, arrecade, administre ou gerencie dinheiro público e que, a devolução de recurso não é uma sanção imposta ao conveniente, mas apenas dever de restituir ao erário valores não geridos conforme a lei vigente e termo de convênio assinados."

18. Nessa senda, destaca-se que a Lei n. 8443/1992, em seu art. 19, estabelece que as contas julgadas como “irregulares” ensejarão a condenação do responsável ao pagamento da dívida atualizada.

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.***

19. 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;
(...)*

20. **Nesse sentido, temos recomendado que, quando da análise de prestações de contas, a Administração Pública 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.**

21. 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. No caso sob análise, as justificativas devidas constam da Nota Técnica nº 21/2017 SEFIC (0392186), e do Parecer Financeiro nº 61/2017 (0346845).

CONCLUSÃO

22. Ante o exposto, sugiro a remessa dos autos ao Gabinete do Ministro, para decisão sobre o recurso administrativo em epígrafe, levando em consideração o exposto na Nota Técnica nº 21/2017 SEFIC (0392186), no Parecer Financeiro nº 61/2017 (0346845), e neste Parecer.

23. Nesse sentido, **recomenda-se o indeferimento do recurso, mantendo-se a decisão da SEFIC, no sentido de reprovar a prestação de contas no caso em tela.**

24. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro.

Brasília, 09 de outubro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Alessandro Rodrigues Gomes da Silva
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Rodrigues Gomes da Silva, Advogado(a) da União**, em 13/11/2017, às 23:13, conforme horário oficial de Brasília, com 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, informando o código verificador **0421951** e o código CRC **9CCB8359**.