



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

**PARECER nº** 673/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.000697/2006-72  
**INTERESSADO:** Secretaria Executiva  
**ASSUNTO:** Consulta sobre imputação de juros na consolidação de débito de convênio

I - Consulta sobre imputação de juros na consolidação de débito de convênio; e

II - não existe nenhum indicativo no sentido de que a não aplicação de juros na obrigação de quitar o débito perante à União, decorrente da reprovação parcial das contas, trará benefícios ao "alcance do objeto da parceria", logo, por esse ângulo, entende-se não ser aplicável subsidiariamente a Lei nº 13.019, de 2014.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

**I. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de consulta da Secretaria Executiva - SE/MinC a respeito da juridicidade da imputação de juros na consolidação de débito no âmbito do convênio sob análise.
2. A Secretaria Executiva - SE/MinC, por meio do Despacho nº 0415803/2017 (0415803), encaminhou a consulta à Conjur/MinC, por meio da qual apresentou os questionamentos que agora se analisa.
3. Vale transcrever excertos do Despacho nº 0415803/2017, para detalhar os questionamentos que ora são submetidos à análise da Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

1. Trata-se do Convênio nº 377/2006, pronac 06-1095, firmado com os Coralistas Associados da Escola Técnica Federal de Alagoas, (atual Instituto Federal de Alagoas), no valor total de R\$ 150.000,00, sendo R\$ 120.000,00 do concedente e R\$ 30.000,00 de contrapartida, cujo objeto foi o apoio ao projeto "Encoral – 2006 – Encontro Internacional de Corais em Alagoas", com vigência no período de 22/09/2006 a 20/12/2006.

1. A prestação de contas foi apresentada pela convenente por meio do Ofício nº 020/2007 de 28/05/2007, acostada às fls. 229 a 421, com documentação complementar enviada mediante solicitação, às fls. 425 a 428.

3. A execução física foi atestada no Parecer Técnico emitido em 31/03/2011 às fls. 441 a 443, emitido por parecerista credenciado deste Ministério, concluindo que:

*“o projeto foi executado com êxito, tendo o proponente cumprido os objetivos e extrapolado as metas previstas inicialmente, uma vez que pôde alcançar mais uma cidade além da pactuada. Neste sentido, quanto à execução do objeto, sugerimos a aprovação do projeto. Não foi constatada qualquer inadequação”.*

4. Após análise financeira da prestação de contas e obtenção de documentos adicionais, foram emitidos os Pareceres Financeiros nº 45/2017/CPCON/CGEXE/SPOA/SE e nº 61/2017/CPCON/CGEXE/SPOA/SE (SEI nºs 0282130 e 0316721), concluindo este último pela aprovação de R\$ 112.071,53 (cento e doze mil setenta e um real e cinquenta e três centavos) e pela reprovação parcial de R\$ 7.928,47 (sete mil, novecentos e vinte e oito reais e quarenta e sete centavos), devido à impugnação de pagamento a dirigente da entidade convenente.

5. Em vista da reprovação parcial, a convenente solicitou, em 18/09/2017, a quitação do débito por meio de parcelamento. A dívida foi atualizada e acrescida de juros legais desde a data da despesa impugnada até a data do pedido de quitação, resultando em R\$ 25.265,11, com base no art. 16 da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 15/2009, abaixo transcrito:

Da Consolidação

Art. 16. Atendidos os requisitos para a concessão do parcelamento, será feita a consolidação da dívida, considerando-se como data de consolidação a data do pedido.

§ 1º Compreende-se por dívida consolidada o somatório dos débitos a serem parcelados, acrescidos dos encargos e acréscimos legais ou contratuais, vencidos até a data do pedido do parcelamento.

6. Ao ter ciência do montante consolidado, a convenente pleiteou a supressão dos juros de mora por meio da correspondência eletrônica (SEI nº 0418076), alegando não ter incorrido em atrasos na entrega da prestação de contas e no atendimento às diligências efetuadas, tendo o transcurso do tempo ocorrido por necessidade da Administração, e aludindo ao inciso II do art. 71 da lei Federal nº 13.019/2017:

“II - nos casos em que não for constatado dolo da organização da sociedade civil ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, impede a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo referido neste parágrafo e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública.”

7. O art. 83, caput, da Lei 13.019/2014 dispôs que “as parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria”. Entretanto o art. 91 do Decreto 8.726/2016, que regulamentou a citada lei, caput e § 7º, dispôs o seguinte:

‘Art. 91. Os convênios e instrumentos congêneres existentes na data de entrada em vigor da Lei nº 13.019, de 2014, permanecerão regidos pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da Lei nº 13.019, de 2014 Decreto, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

(...)

§ 7º Para atender ao disposto no caput, poderá haver aplicação da Seção III do Capítulo VII deste Decreto para os convênios e instrumentos congêneres existentes na data da entrada em vigor da Lei nº 13.019, de 2014, que estejam em fase de execução de seu objeto ou que estejam em fase de análise de prestação de contas.’

8. Verifica-se nos autos que a prestação de contas foi apresentada em 28/05/2007, com um atraso de 99 dias, tendo em vista que o Termo de Convênio estabelece na Cláusula Oitava um prazo de 60 dias a partir do final da vigência para tanto. A primeira diligência solicitando envio de documentos complementares data de 21/06/2007, por meio do Ofício nº 946/CPCON/DGI, fl. 423, o qual foi prontamente atendido pela convenente, pelo Ofício nº 27/07 de 04/07/2007 da Coretfal, fl. 425.

9. O Parecer Financeiro nº 45/2017/CPCON/CGEXE/SPOA/SE (SEI nº 0282130) foi emitido em 26/04/2017, e originou a primeira diligência à convenente por meio do Ofício nº 82/2017/CPCON/CGEXE/SPOA/SE (SEI nº 0282199) de 28/04/2017, à qual a convenente respondeu em 15/05/2017 (SEI nº 0315291) dentro do prazo.

10. Em análise à nova documentação, foram emitidos o Parecer Financeiro nº 61/2017/CPCON/CGEXE/SPOA/SE (SEI nº 0316721) e os Ofícios nºs 125 e 126/2017 CPCON/CGEXE/SPOA/SE-MINC (SEI nºs 0325255 e 0325261) de 27/06/2017, comunicando à convenente da conclusão da análise e da aprovação de R\$ 112.071,53, bem como da

reprovação do valor nominal de R\$ 7.928,47, culminando com a correspondência eletrônica enviada pela convenente em 18/09/2017 (SEI nº 0388974) solicitando a quitação do débito por meio de parcelamento e o questionamento quanto à possibilidade de aplicação da Lei nº 13.019/2017.

11. Considerando que o objeto deste convênio foi cumprido e que não houve mora da convenente nos atendimentos às diligências, exceto os 99 dias de atraso na apresentação das contas, sugere-se o envio do presente à CONJUR/MinC com vistas à manifestação daquela consultoria quanto à aplicabilidade do inciso II do art. 71 da Lei Federal nº 13.019/2017 no que tange à supressão dos juros na consolidação do montante a ser restituído pela convenente.

4. É o relatório. Passo à análise da matéria, 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 8.837/2016, 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”.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. A consulta submetida à Conjur/MinC solicita esclarecimentos a respeito da juridicidade da imputação de juros na consolidação de débito no âmbito do convênio sob análise.

6. Analisando-se especificamente o Convênio de Cooperação nº 377/2006-MINC/SE/FNC (fl. 9 e s/s do Vol. II - 0418577), constata-se a seguinte sistemática a respeito da Prestação de Contas, *ipsis litteris*:

### CLÁUSULA NONA - DA RESTITUIÇÃO DOS RECURSOS

**O CONVENENTE compromete-se a restituir o valor transferido e recolher o valor da contrapartida pactuada, atualizado monetariamente desde a data do recolhimento, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, nos seguintes casos:**

- a) inexecução do objeto;
- b) falta de apresentação da prestação de contas, no prazo exigido;
- c) utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no presente CONVÊNIO, ainda que em caráter de emergência. (NOSSOS GRIFOS)

7. Analisando-se o referido Convênio, verifica-se que expressamente foi asseverada a obrigatoriedade de aplicação de juros, dentre outras hipóteses, quando da intempestiva prestação de contas (fora do prazo) ou em decorrência de utilização de recursos em finalidade diversa da estabelecida, nos termos do disposto na Cláusula NONA do epigrafado edital.

8. Não obstante as regras do Convênio serem consideradas "lei entre as partes", cláusulas de um Convênio não podem suspender ou revogar disposição legal em pleno vigor, logo, as regras que eventualmente constem nos Convênios devem ser consideradas em consonância com as normas legais que estejam vigentes em nosso ordenamento jurídico.

9. Nesse sentido, ressalta-se as disposições normativas esculpidas na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

10. Por oportuno, transcrevem-se excertos da Lei nº 13.019, de 2014, *ipsis litteris*:

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

11. Nessa senda, transcrevem-se excertos do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil, *ipsis litteris*:

Art. 91. Os convênios e instrumentos congêneres existentes na data de entrada em vigor da [Lei nº 13.019, de 2014](#), permanecerão regidos pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da [Lei nº 13.019, de 2014](#), e deste Decreto, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

(...)

§ 7º Para atender ao disposto no **caput**, poderá haver aplicação da Seção III do Capítulo VII deste Decreto para os convênios e instrumentos congêneres existentes na data da entrada em vigor da [Lei nº 13.019, de 2014](#), que estejam em fase de execução de seu objeto ou que estejam em fase de análise de prestação de contas.

12. Diante desse contexto normativo, a Secretaria Executiva questiona se é aplicável ao convênio sob análise a regra legal esculpida no inciso II, do art. 71, da Lei nº 13.019, de 2017, que assim dispõe:

Art. 71. A administração pública apreciará a prestação final de contas apresentada, no prazo de até cento e cinquenta dias, contado da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por igual período.

(...)

§ 4º O transcurso do prazo definido nos termos do **caput** sem que as contas tenham sido apreciadas:

I - não significa impossibilidade de apreciação em data posterior ou vedação a que se adotem medidas saneadoras, punitivas ou destinadas a ressarcir danos que possam ter sido causados aos cofres públicos;

**II - nos casos em que não for constatado dolo da organização da sociedade civil ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, impede a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo referido neste parágrafo e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública. (NOSSOS GRIFOS)**

13. Inicialmente é necessário analisar o alcance do disposto no comando normativo inserido no art. 83, da Lei nº 13.019, de 2014.

14. Em observância ao citado dispositivo legal, pode-se asseverar que, em regra, aplica-se a legislação vigente no momento da celebração da avença e, excepcionalmente, aplica-se subsidiariamente as regras da Lei nº 13.019, de 2014, às avenças celebradas anteriormente a sua edição, apenas o que for cabível, "desde que em benefício do alcance do objeto da parceria".

15. Constata-se que existe uma condição legal para aplicação subsidiária da Lei nº 13.019, de 2014, nas avenças celebradas anteriormente a sua edição, a qual se consubstancia na condição de que a aplicação subsidiária deve trazer benefício ao "alcance do objeto da parceria".

16. **A luz das informações colacionadas aos autos, não existe nenhum indicativo no**

sentido de que a não aplicação de juros na obrigação de quitar o débito perante à União, decorrente da reprovação parcial das contas, trará benefícios ao "alcance do objeto da parceria", logo, por esse ângulo, entende-se não ser aplicável subsidiariamente a Lei nº 13.019, de 2014, ao convênio ora sob análise.

17. Noutro giro, destaca-se que o inciso II, do §4º, do art. 71, da Lei nº 13.019, de 2014, para ser aplicado exige a ausência de dolo da organização da sociedade civil ou de seus prepostos.

18. Entende-se que o conceito de "dolo" esculpido no dispositivo normativo refere-se a voluntária manifestação de vontade de realizar o ato.

19. Ressalta-se que a área técnica, por meio do Parecer nº 61/2017/CPCON/CGEXE/SPOA/SE, asseverou que o procedimento reprovado decorreu de frontal violação da Parágrafo Terceiro da Cláusula Sexta do Termo do Convênio, suscitando a flagrante vontade de contratar o Diretor Financeiro da própria Associação.

20. Transcrevem-se excertos do Parecer nº 61/2017/CPCON/CGEXE/SPOA/SE, *ipsis litteris*:

3.1 Trata-se da análise exclusivamente financeira da resposta do Conveniente ao Ofício SEI nº 83/2017-CPCON/CGEXE/SPOA/SE/MinC (0282216), de 24/04/2017, que teve como fundamento as diligências elencadas no Parecer Financeiro nº 45/2017-CPCON/CGEXE/SPOA/SE/MinC, datado de 28/4/2017 (0282130).

3.2 A documentação complementar foi encaminhada pelo conveniente a este Ministério da Cultura, e está inserida no Sistema Eletrônico de Informação - SEI (0315291), e é o que se passa a analisar a seguir:

**a) Diligência:** apresentar justificativa pela contratação de Paulo Fernando Vilela de Melo Silva - Diretor Financeiro da Associação na época do convênio para a prestação do serviço de coordenador geral desse projeto no valor de R\$ 8.008,94, tendo em vista a vedação contida no Parágrafo Terceiro da Cláusula Sexta do Termo de Convênio quanto ao recebimento de gratificação por pessoas que estejam lotados ou em exercício em qualquer dos entes participantes.

3.3 O conveniente apresenta os seguintes argumentos relacionados ao fato e envia o currículo de Paulo Fernando Vilela de Melo Silva:

*"Sr. Paulo Fernando Vilela de Melo Silva: Compôs o cargo de Coordenador Geral do Projeto "Encoral 2006", em razão de suas habilidades técnicas conforme currículo em anexo, no qual à época fora aberta seleção para o cargo em destaque no qual não houve demanda de profissionais qualificados para o referido cargo".*

3.4 Quanto à questão, as justificativas apresentadas não poderão ser aceitas visto que o conveniente não conseguiu comprovar que na época foi aberta seleção para contratação do coordenador geral do projeto, e, ainda que não houve candidatos qualificados para assumir tal função.

3.5 E, ainda tendo em vista a vedação descrita no PARÁGRAFO TERCEIRO da CLÁUSULA SEXTA do Termo de Convênio, *in verbis*:

*É expressamente vedado o pagamento de gratificação, consultoria, assistência técnica ou vantagem a dirigentes, associados ou servidores que pertençam aos quadros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, ou que estejam lotados em exercício em qualquer dos entes partícipes, bem como o pagamento de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar. (grifo nosso)*

3.6 Tal entendimento faz-se necessário, também, devido ao posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU sobre a matéria, verificado no conteúdo dos relatórios dos Acórdãos abaixo, do qual retiremos os seguintes excertos:

*"ACÓRDÃO Nº 936/2007 - TCU - PLENÁRIO\**

*"não permita o pagamento de funcionários da conveniente com recursos da concedente, infringindo o art. 8º, II, da IN/STN 01/97;"*

***Com relação a pagamento de membro da Entidade o Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU 1946/2005 – Segunda Câmara) - Recursos federais transferidos pela então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/Ministério da Justiça ao Instituto Atitude - Direito e Cidadania para Homossexuais. O valor impugnado corresponde às despesas realizadas a título de pagamentos de***

*serviços prestados a membros fundadores do Instituto Atitude, em clara infringência às disposições legais que norteiam a execução de convênios. (grifo nosso)*

**ACÓRDÃO Nº 2161/2007 - TCU - 1ª CÂMARA\***

'Art. 8º \*É vedada\* (...)

(...)

*II –o pagamento de gratificação, de consultoria ou \*qualquer espécie de remuneração ao servidores que pertençam aos quadros dos convenentes\* ou de entidades da Administração Pública Federal;*

**AC-11161-41/11-2 Sessão: 22/11/11 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria**

*'Assim, a rigor, nenhum empregado da [associação], mesmo os alocados no desenvolvimento de atividades do convênio, poderia ser remunerado com os recursos do pacto, sob pena de descumprimento das normas regulamentares que regem a celebração de convênios, e tal descumprimento resulta em desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, uma vez que o plano de trabalho não mencionava, nem poderia mencionar, que haveria pagamentos a empregados da convenente.'*

[...]"

*18. [...] entendo correta e adequada a proposta de encaminhamento pela irregularidade destas contas, com a conseqüente **condenação pelo ressarcimento ao erário dos recursos desviados e com a aplicação de multas aos responsáveis.***

3.7 Deste modo, faz-se necessária à restituição aos cofres públicos da União do valor de R\$ 8.008,94 pago ao Sr. Paulo Fernando Vilela de Melo Silva, devidamente atualizado e com juros.

21. **Conforme apontado pela área técnica, constata-se que o ato praticado pela associação foi consciente e voluntário, logo, subsume-se que não seria aplicável o comando normativo esculpido no inciso II, do §4º, do art. 71, da Lei nº 13.019, de 2014, ao caso sob análise.**

### **III. CONCLUSÃO.**

22. **Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU considera que não existe nenhum indicativo no sentido de que a não aplicação de juros na obrigação de quitar o débito perante a União, decorrente da reprovação parcial das contas, trará benefícios ao "alcance do objeto da parceria", logo, por esse ângulo, entende-se não ser aplicável subsidiariamente a Lei nº 13.019, de 2014, ao convênio ora sob análise.**

23. **É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria Executiva - SE/MinC.**

Brasília, 28 de novembro 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 30/11/2017, às 22:46, 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](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0436433** e o código CRC **8396036B**.

---