



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

PARECER nº 678/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.007611/2005-51
INTERESSADO: Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural
ASSUNTO: Consulta sobre a juridicidade do ressarcimento por ações compensatórias

I - Consulta sobre a juridicidade do ressarcimento por meio de ações compensatórias.

II - O Exmo. Ministro de Estado da Cultura pode optar por editar regra geral específica com o objetivo de parametrizar o assunto (hipótese mais recomendável) ou pode optar por fazer essa parametrização no caso específico, hipótese não recomendável, haja vista que o assunto continuaria carente de parametrização regulatória.

III - Entende-se que o Exmo. Ministro de Estado da Cultura para exercer as atribuições conferidas no §4º, do inciso II, do art. 68 do Decreto nº 8.726, de de 2016, necessariamente precisa conhecer o posicionamento da área técnica.

IV - Não se identifica óbices na legislação que impeça a área técnica de promover diligências ou proposições que colaborem para a melhor conformação às disposições legais que permitem o ressarcimento, por meio de medidas compensatórias.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - SCDC/MinC a respeito da juridicidade do ressarcimento por meio de ações compensatórias.
2. A Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - SCDC/MinC, por meio do Memorando nº 170/2017 (0397604), encaminhou a consulta à Conjur/MinC, por meio da qual apresentou os questionamentos que agora se analisa.
3. Vale transcrever excertos do Memorando nº 170/2017, para detalhar os questionamentos que ora são submetidos à análise da Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

Assunto: **Pedido de ressarcimento por ações compensatórias.**

1. Fazendo referência ao pedido de ressarcimento por ações compensatórias (documento SEI n. 0392130), feito pela entidade Programa Social Crescer e Viver, no âmbito da finalização do projeto "Escola de Circo Tigre - Núcleo Rio de Janeiro", informa-se e sugere-se o que segue.

I - Histórico sobre a conclusão da fase de prestação de contas

2. Sobre a conclusão da fase de prestação de contas, registra-se que ocorreu após a emissão do Parecer Financeiro n. 58/2017/G6 - PASSIVO/CGEXE/SPOA/SE, de 13/07/2017, o qual, em suma, concluiu pela aprovação do uso de R\$ 141.363,61 de recursos federais auferidos com a aplicação financeira e transferidos ao Convenente, conforme pactuado; e reprovação de R\$ 25.599,68 pelo uso de recursos federais para pagar tarifas bancárias e pela ausência de integralização da contrapartida - após atualização, a reprovação totalizou R\$ 38.678,74.

3. Notificado, conforme ofícios n. 169 e 170/2017/G6 - Passivo/CGEXE/SPOA/SE-MINC (documentos SEI n. 0339831 e n. 0339838), o Convenente encaminhou ofício sem número (doc. SEI n. 0392130), no qual, após tecer comentários sobre a Lei n. 13.019/2014, sobre a história da entidade e sua situação atual, citou as irregularidades apontadas, apresentou plano de trabalho e solicitou que seja autorizado a ressarcir o erário por meio de ações compensatórias de interesse público.

4. Caberia recurso administrativo em face do parecer financeiro citado, contudo, como se vê, o Convenente reconheceu as irregularidades, ao invés de recorrer da decisão.

II - Ações compensatórias na Lei n. 13.019/2014

5. A possibilidade de ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias foi uma inovação trazida pela Lei n. 13.019/2014 e por seu regulamento, confirmam-se as disposições pertinentes:

[Lei n. 13.019/2014:](#)

Art. 72. (...)

§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.

[Decreto n. 8.726/2016:](#)

Art. 68. Exaurida a fase recursal, o órgão ou a entidade da administração pública federal deverá:

(...)

II - no caso de rejeição da prestação de contas, notificar a organização da sociedade civil para que, no prazo de trinta dias:

(...)

b) solicite o ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, nos termos do [§ 2º do art. 72 da Lei nº 13.019, de 2014.](#)

(...)

§ 2º A administração pública federal deverá se pronunciar sobre a solicitação de que trata a alínea “b” do inciso II do **caput** no prazo de trinta dias.

§ 3º A realização das ações compensatórias de interesse público não deverá ultrapassar a metade do prazo previsto para a execução da parceria.

§ 4º Compete exclusivamente ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade da administração pública federal autorizar o ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do **caput**.

§ 5º Os demais parâmetros para concessão do ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do **caput** serão definidos em ato do Ministro de Estado ou do dirigente máximo da entidade da administração pública federal, observados os objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que a parceria esteja inserida.

6. Relembra-se que a Lei n. 13.019/2014 pode ser aplicada a projetos que estavam em fase de prestação de contas quando da sua entrada em vigor - o que é o caso deste processo; registra-se, a propósito, que os juros de mora sobre o valor reprovado foram calculados conforme disposição do art. 69, § 3º do Decreto n. 8.726/2016, conforme validado por Ordenador de Despesas da Secretaria.

III - Necessidade de esclarecimentos junto à Consultoria Jurídica

7. Como ainda não existe o ato solicitado pelo § 5º do art. 68 do Decreto n. 8.726/2016, surgem dúvidas sobre o tratamento a ser dado ao pedido.

8. Não se identifica como deverá se dar a tramitação da solicitação nem os parâmetros para a Secretaria se manifestar sobre o plano de trabalho apresentado pela entidade. Ainda que tais parâmetros estivessem definidos, dificilmente um projeto é autorizado pela área de formalização desta Secretaria sem que seja necessário promover adequações à legislação e aos objetivos institucionais da política pública cultural envolvida - o que ocorre por meio de diligências encaminhadas ao proponente; de modo que parece recomendável que primeiro haja manifestação do Exmo. Sr. Ministro de Estado, para só então se avaliar com profundidade o projeto de ações compensatórias, promovendo as alterações eventualmente necessárias.

9. Por essas razões, encaminha-se o presente processo ao Gabinete da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural sugerindo que seja encaminhado à Consultoria Jurídica antes de enviá-lo ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cultura; fazendo-se as seguintes perguntas:

9.1. É possível o deferimento de ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias antes da existência do ato solicitado pelo § 5º do art. 68 do Decreto n. 8.726/2016?

9.2. O plano de trabalho apresentado pela entidade precisa ser avaliado pela Secretaria de origem antes do encaminhamento ao Gabinete do Ministro?

9.3. Ao avaliar o plano de trabalho, caberiam diligências ao proponente a fim de melhor adequar o projeto aos objetivos da política cultural ou caberia apenas o indeferimento, caso o projeto não se coadune com tais objetivos?

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 do ressarcimento por meio de ações compensatórias.

6. Nos termos do Memorando nº 170/2017, a Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - SCDC/MinC apresentou os seguintes questionamentos:

a) É possível o deferimento de ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias antes da existência do ato solicitado pelo § 5º do art. 68 do Decreto n. 8.726/2016?;

b) O plano de trabalho apresentado pela entidade precisa ser avaliado pela Secretaria de origem antes do encaminhamento ao Gabinete do Ministro?; e

c) Ao avaliar o plano de trabalho, caberiam diligências ao proponente a fim de melhor adequar o projeto aos objetivos da política cultural ou caberia apenas o indeferimento, caso o projeto não se coadune com tais objetivos?

7. 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.

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

Art. 72.

(...)

§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.

(...)

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. (NOSSOS GRIFOS)

9. 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. 68. Exaurida a fase recursal, o órgão ou a entidade da administração pública federal deverá:

(...)

II - no caso de rejeição da prestação de contas, notificar a organização da sociedade civil para que, no prazo de trinta dias:

(...)

b) solicite o ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, nos termos do [§ 2º do art. 72 da Lei nº 13.019, de 2014](#).

(...)

§ 2º A administração pública federal deverá se pronunciar sobre a solicitação de que trata a alínea “b” do inciso II do **caput** no prazo de trinta dias.

§ 3º A realização das ações compensatórias de interesse público não deverá ultrapassar a metade do prazo previsto para a execução da parceria.

§ 4º Compete exclusivamente ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade da administração pública federal autorizar o ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do **caput**.

§ 5º Os demais parâmetros para concessão do ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do **caput** serão definidos em ato do Ministro de Estado ou do dirigente máximo da entidade da administração pública federal, observados os objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que a parceria esteja inserida.

(...)

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.

10. Diante desse contexto normativo, pode-se asseverar que:

I - Existe previsão legal expressa no sentido de que "quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público"; e

II - Para que possa ser efetivado o ressarcimento ao erário, por meio de ações compensatórias, necessariamente terão que ser atendidas as seguintes condições: **(i)** as ações compensatórias sejam declaradas de interesse público pela própria Administração Pública; **(ii)** aprovação de um novo plano de trabalho, conforme o objeto previsto no avença estabelecida e área de atuação da organização; **(iii)** que a mensuração econômica tenha como premissa o plano de trabalho original; **(iv)** que não tenha havido dolo ou fraude; e **(v)** a restituição seja correspondente aos valores integrais dos recursos.

11. Passamos a responder individualmente aos questionamentos.

12. **Em relação ao primeiro questionamento** (É possível o deferimento de ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias antes da existência do ato solicitado pelo § 5º do art. 68 do Decreto n. 8.726/2016?), faço os seguintes esclarecimentos:

13. Considerando-se que já existe previsão legal expressa que autoriza o ressarcimento, por meio de ações compensatórias (norma prevista em lei), bem como já foi editada a respectiva norma regulamentadora (Decreto Presidencial) que tratam do assunto, restando apenas a edição de norma complementar a cargo do dirigente máximo da Pasta Ministerial (nos termos do disposto no §5º, do inciso II, do art. 68 do Decreto nº 8.726, de de 2016), conclui-se que o Exmo. Ministro da Pasta pode decidir por deferir esse modelo de ressarcimento e estabelecer eventualmente as normas complementares que entender cabíveis.

14. O Exmo. Ministro de Estado da Cultura pode optar por editar regra geral específica com o objetivo de parametrizar o assunto (hipótese mais recomendável) ou pode optar por fazer essa parametrização no caso específico, hipótese não recomendável, haja vista que o assunto continuaria carente de parametrização regulatória.

15. **Em relação ao segundo questionamento** (O plano de trabalho apresentado pela entidade precisa ser avaliado pela Secretaria de origem antes do encaminhamento ao Gabinete do Ministro?), faço os seguintes esclarecimentos:

16. Entende-se que o Exmo. Ministro de Estado da Cultura para exercer as atribuições conferidas no §4º, do inciso II, do art. 68 do Decreto nº 8.726, de de 2016 (compete exclusivamente ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade da administração pública federal autorizar o ressarcimento de que trata a alínea "b" do inciso II do **caput**), necessariamente precisa conhecer o posicionamento da área técnica, a respeito de todas as questões relacionadas ao pedido de ressarcimento, por meio de medidas compensatórias, dentre elas a análise conclusiva sobre o interesse público e o plano de trabalho.

17. **Em relação ao terceiro questionamento** (Ao avaliar o plano de trabalho, caberiam diligências ao proponente a fim de melhor adequar o projeto aos objetivos da política cultural ou caberia apenas o indeferimento, caso o projeto não se coadune com tais objetivos?), faço os seguintes esclarecimentos:

18. Não se identificam óbices na legislação que impeçam a área técnica de promover diligências ou proposições que colaborem para a melhor conformação às disposições legais que permitem o ressarcimento, por meio de medidas compensatórias.

III. CONCLUSÃO.

19. Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU considera que (i) O Exmo. Ministro de Estado da Cultura pode optar por editar regra geral específica com o objetivo de parametrizar o assunto (hipótese mais recomendável) ou pode optar por fazer essa parametrização no caso específico, hipótese não recomendável, haja vista que o assunto continuaria carente de parametrização regulatória; (ii) Entende-se que o Exmo. Ministro de Estado da Cultura para exercer as atribuições conferidas no §4º, do inciso II, do art. 68 do Decreto nº 8.726, de 2016, necessariamente precisa conhecer o posicionamento da área técnica; e (iii) Não se identificam óbices na legislação que impeçam a área técnica de promover diligências ou proposições que colaborem para a melhor conformação às disposições legais que permitem o ressarcimento, por meio de medidas compensatórias.

20. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - SCDC/MinC.

Brasília, 30 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 22:50, 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 **0439349** e o código CRC **3E2EAA61**.