



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

**PARECER nº** 709/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.009918/2004-14 (Pronac 04-5903)  
**INTERESSADO:** Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura  
**ASSUNTO:** 22.5. Consulta de área técnica. Parcelamento de débito. Procedimentos.

EMENTA: I - Administrativo. Pronac. Incentivos fiscais. II - Pedido de carência formulado previamente ao procedimento de parcelamento administrativo. Alegações de ordem fática feita pela entidade devedora Fundação Orquestra Sinfônica da Brasileira – FOSB. Interesse primordial de recebimento dos valores devidos. III - Ausência de certeza quanto ao próprio valor do débito, bem como de procedimento válido de reconhecimento de dívida e parcelamento. IV - Necessidade de saneamento do processo no âmbito da SEFIC e, conforme o caso, reencaminhamento do Ministro de Estado da Cultura, se houver elementos robustos que justifiquem anulação de coisa julgada administrativa.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

1. Trata-se de processo que retorna a esta Consultoria por intermédio do Memorando SEI nº 78/2017/G3-PAssivo/SEFIC (doc. 0420399) elaborado pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura após a juntada e requerimento (doc. 0420439) da proponente do Projeto Pronac nº 04-5903 (*Osquestra Para Todos*), reconhecendo tacitamente o valor do débito atualizado de R\$ 1.265.199,35 e solicitando o seu parcelamento em 24 parcelas, porém com carência de 90 dias para o vencimento da primeira parcela.
2. Em apertada síntese, a proponente devedora afirma que enfrenta grave situação financeira, o que impossibilitaria o início imediato do pagamento, ainda que de forma parcelada.
3. Consta dos autos que a prestação de contas do projeto já foi reprovada em sede de recurso, com decisão do Ministro de Estado da Cultura dando-lhe parcial provimento e reduzindo o valor do débito para R\$ 15.396,16. No entanto, após intimação para recolhimento do débito, a proponente solicitou esclarecimentos quanto ao cumprimento da ordem, alegando que havia solicitado, à época, prazo de 90 dias para apresentação de documentos complementares.
4. Tal fato desencadeou novo processo de análise, resultando em novo laudo da área técnica que novamente imputou à proponente débito de R\$ 623.384,31 (atualizado em R\$ 1.265,199,35), ignorando a decisão ministerial que definira o débito em valor inferior. Não há nos autos decisão revocatória da decisão proferida em sede de recurso, e o pedido de carência agora formulado não adentra no mérito das análises financeiras, apenas solicitando o parcelamento do

débito.

5. É a breve síntese do necessário. Passo à análise.
6. O questionamento apresentado cinge-se à viabilidade de aceitação do pedido de carência formulado pela devedora **para dar início ao pagamento de parcelas do parcelamento administrativo** do débito relacionado ao Pronacs nº 04-5903.
7. Em precedentes relacionados a débitos do mesmo proponente em outros projetos culturais do Pronac (vide [Parecer nº 414/2017](#) e [Despacho CJ nº 256/2017](#)), esta Consultoria Jurídica já firmou entendimento no sentido da excepcionalíssima possibilidade de deferir tal carência para pagamento, desde que certificando-se de que o atraso seja corrigido monetariamente e sofra incidência dos encargos de mora aplicáveis, tratando-se a carência como atraso, de modo a preservar do valor total fixado, sem configuração de prejuízo manifesto aos interesses da Administração. Na oportunidade, entendeu-se que o interesse público subjacente a qualquer parcelamento administrativo de valores está adstrito ao recebimento das quantias devidas, o que deve considerar o real risco de frustração da administração em reaver o crédito pelos meios de cobrança judicial ou extrajudicial posteriores a uma eventual rescisão do parcelamento administrativo, dado o risco da própria extinção da pessoa jurídica devedora em razão da magnitude da dívida.
8. O caso em exame, contudo, difere dos demais já analisados na medida em que não houve sequer o deferimento do parcelamento do débito, tampouco pedido regularmente formalizado dentro dos requisitos da lei, que exige o pagamento antecipado da primeira parcela e continuidade das prestações mensais enquanto o deferimento do pedido esteja pendente (Lei nº 10.522/2002, [art. 11](#) e [art. 12, § 2º](#)). Tais requisitos se fazem obrigatórios porque o simples pedido de parcelamento já caracteriza, por si só, confissão de dívida e título executivo extrajudicial, considerando-se automaticamente deferido caso a administração não se manifeste em 90 dias após o pedido (Lei nº 10.522/2002, [art. 12, caput e § 1º](#)).
9. Portanto, enquanto não seja formalizado um pedido de parcelamento dentro dos requisitos legais, não há como se analisar a viabilidade de suspensão temporária da exigibilidade do parcelamento nos termos do [Parecer nº 414/2017](#) e [Despacho CJ nº 256/2017](#), pois sequer haverá elementos fáticos para se ponderar entre a viabilidade de parcelamento (disposição da devedora em quitar administrativamente o débito) e o risco de frustração definitiva na recuperação do crédito.
10. Ademais, cabe registrar outras duas circunstâncias de ordem concreta que prejudicam a análise de um eventual pedido de carência (suspensão temporária) do parcelamento: **Primeiro**, o pedido foi formulado já há quase três meses, em 28/09/2017, de modo que **o tempo decorrido na tramitação deste pedido até a decisão da autoridade competente já deverá suprir o prazo de 90 dias requerido pela devedora. Segundo**, não há certeza quanto ao valor da dívida, nem mesmo confissão de débito da interessada em relação a qualquer dos valores apurados ao longo do julgamento da prestação de contas, conforme se demonstrará a seguir.
11. Conforme já relatado acima, a prestação de contas ora em exame **já foi reprovada em sede de recurso**, com decisão do Ministro de Estado da Cultura dando-lhe parcial provimento e **reduzindo o valor do débito para R\$ 15.396,16**. Esta decisão foi inclusive corroborada por esta Consultoria Jurídica na forma do [Despacho nº 500/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU](#), uma vez que suficientemente lastreada nas **razões técnicas apontadas pela própria SEFIC no Parecer Final nº 328/2016/G3/PAssivo/SEFIC/MinC** (fls. 1552/1554), que apontava para a execução de diversas despesas com recursos próprios pela entidade recorrente, além de considerar diversas inconformidades sanadas com a documentação apresentada. Da análise de tal documento técnico, este órgão jurídico concluiu - acompanhado pelo Ministro de Estado da Cultura (fls. 1561, doc. 0110978):

4. (...) os pontos da prestação de contas reconsiderados pela área técnica respaldam-se fundamentalmente em entendimentos consolidados em precedentes desta Consultoria Jurídica

quanto à análise da força probante de documentos conforme suas características para atestar o nexo de causalidade de despesas executadas no projeto, não se resumindo em simples suposição imotivada de boa-fé.

5. (...) quanto às glosas que não foram reconsideradas, verifica-se que as alegações do recurso foram suficientemente rechaçadas pelo parecer técnico, e envolvem eminentemente questões contábeis e de força probante de documentos contábeis, não tendo sido apontados argumentos ou fatos novos capazes de reverter a decisão nestes aspectos.

12. No entanto, com o pedido da recorrente para apresentação de documentos complementares, novo parecer (fls. 1657-1660) e laudo técnico (fls. 1661/1663) foram produzidos pela SEFIC. Neste laudo **posterior** ao julgamento definitivo da prestação de contas, ignorando a decisão ministerial e seu próprio parecer que definiram o débito em valor inferior, a SEFIC contraditoriamente imputou novamente à proponente o débito de R\$ 455.098,70 que havia sido revertido em fase de recurso, inclusive aumentando-o em valores nominais para R\$ 623.384,31 (que atualizado equivaleria a R\$ 1.265,199,35).

13. Ocorre que, se não há nos autos decisão revocatória da decisão proferida em sede de recurso, não há nenhum ato no processo que propriamente reverta o julgamento já proferido pelo Ministro da Cultura, que havia fixado o montante do débito em R\$ 15.396,16, sendo inválido o despacho do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura proferido sobre o Laudo nº 423/2017, às fls. 1663 (doc. 0453918).

14. É importante destacar que a *reformatio in pejus* - isto é, o agravamento de uma decisão proferida contra o interessado no processo - somente é possível no processo administrativo federal enquanto a decisão ainda não seja definitiva. Ou seja, ela pode ocorrer antes da decisão **irrecorrível** proferida pela autoridade de **maior hierarquia** na cadeia de recursos existente. Mesmo nestes casos, o interessado deve ter assegurada a mais ampla defesa, com abertura de prazo para manifestação prévia à decisão final, conforme dispõe o [art. 64](#) da Lei nº 9.784/1999.

15. Contudo, depois de proferida a decisão irrecorrível, esta adquire estabilidade jurídica que impede sua revisão em sede administrativa, conforme previsto no [art. 65](#) da Lei nº 9.784/1999. Tal efeito é o que se denomina *coisa julgada administrativa*.

16. Naturalmente, não desconhecemos o poder-dever da Administração de anular os atos administrativos em geral, quando eivados de vícios de legalidade. O poder de autotutela é inerente às prerrogativas da administração pública e encontra-se positivado no [art. 53](#) da Lei nº 9.784/1999, desde que observado o prazo decadencial do art. 54 da mesma lei. No presente caso, sendo o ato administrativo em exame uma decisão proferida em sede de recurso, depreende-se da leitura sistêmica dos arts. 53, 54 e 65 da Lei nº 9.784/1999 que o agravamento da decisão somente seria possível se a decisão anterior fosse reconhecidamente dada como nula, por vício de legalidade, e desde que a anulação se dê dentro do prazo decadencial de 5 anos, pela própria autoridade ou autoridade hierarquicamente superior. Logo, não tendo ainda decorrido mais de cinco anos desde o Despacho nº 37, de 8 de setembro de 2016 (fls. 1561, doc. 0110978), a anulação seria possível, desde que reconhecida pelo Ministro de Estado da Cultura, identificando o vício de legalidade contido no pareceres que o fundamentam, particularmente o Parecer Final nº 328/2016/G03/Passivo/SEFIC/MinC (fls. 1552-1554).

17. Da análise do referido documento, não identificamos vícios evidentes de legalidade que justifiquem a anulação do julgamento que reduziu o valor do débito para R\$ 15.396,16, como aliás já manifestado no [Despacho nº 500/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU](#) (fls. 1560, doc. 104402).

18. No entanto, há graves incongruências entre os dois pareceres financeiros (fls. 1552/1554 e fls. 1661/1663) que precisam ser esclarecidas, a fim de se determinar se há possibilidade ou não de anulação do julgamento já proferido pelo Ministro de Estado da Cultura, restabelecimento de glosas e ampliação exponencial do valor do débito que já estava estabilizado em R\$15.396,16. Para tanto, faz-se necessário o retorno dos autos à Gerência 3 do Passivo de Prestações de Contas da SEFIC,

que curiosamente aprovou ambos os pareceres, a fim de que esclareça suas contradições, evidencie os fatos novos que dariam ensejo à *reformatio in pejus* com base em nulidades absolutas e, principalmente, refute pontualmente os argumentos do primeiro parecer, que não foram abordadas no parecer posterior.

19. Caso se superem estes vícios de procedimento e a SEFIC mantenha o entendimento de que é necessária a revisão por razões de nulidade da decisão, deverão os autos ser remetidos ao Ministro de Estado da Cultura para nova decisão, mas não sem antes abrir vista à entidade interessada, para que exerça sua ampla defesa. Ao fim e ao cabo, somente será possível eventual revisão por estritas razões de comprovada ilegalidade da decisão anterior; caso contrário, qualquer mudança de orientação esbarraria na vedação do art. 65, parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999.

20. Diante de todo o exposto, opinamos pelo indeferimento de qualquer novo pedido de parcelamento de débito e, por conseguinte, de carência para pagamento das respectivas parcelas, ao menos enquanto não seja definido o valor exato do dano a ser ressarcido no âmbito do Pronac nº 04-5903, cabendo à SEFIC apontar nulidades absolutas em virtude de vício de legalidade, caso entenda por manter o entendimento firmado no Laudo Final nº 423/2017/G03/Passivo/SEFIC/MinC (fls. 1661-1663).

21. Eis o parecer, à consideração superior.

Brasília, 12 de dezembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

**Osiris Vargas Pellanda**  
Advogado da União  
Matrícula Siape 1341151



Documento assinado eletronicamente por **Osiris Vargas Pellanda, Advogado(a) da União**, em 13/12/2017, às 09:42, 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 **0453486** e o código CRC **317ECB85**.