



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00014/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.070506/2015-21**

**INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO (MINISTÉRIO DA CULTURA) - GM/MINC**

**ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES**

EMENTA:

- I. Projeto "Difusão do Choro na Alemanha".
- II. Prestação de contas reprovada.
- III. Recurso Administrativo – Pela denegação.
- IV. Encaminhamento ao Ministro de Estado para decisão definitiva.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

**I. RELATÓRIO.**

1. Tratam-se os autos de recurso administrativo encaminhado por beneficiário do Programa Edital de Intercâmbio 2015, a fim de reverter a reprovação da prestação de contas do projeto “Difusão do Choro na Alemanha” - PRONAC 15 9972. O projeto está encerrado e a prestação de contas já foi analisada pela SEFIC, tendo sido reprovada após análise financeira, encontrando-se atualmente em fase de recurso quanto à decisão de reprovação.

2. A Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC, por meio do Parecer de Análise nº 013/2017 – CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC-MINC (0435682), ao analisar a prestação de contas concluiu que: *"Após consulta entre os beneficiados pelo projeto Pronac 15 10665 foi constatado na relação o nome do Srº Yves Carneiro Finzetto, beneficiário que também recebeu o benefício referente a este projeto Pronac 15 9972. O Edital de Intercâmbio nº 1/2015 no item 3.3, lista um rol de vedações quanto a concessão de benefícios de apoio do processo seletivo, nele consta o item 3.3.4, onde é relatada a vedação referente a “proponente ou integrante do grupo que já tenha recebido apoio financeiro do Ministério da Cultura ou de suas Instituições Vinculadas para a realização do mesmo projeto ou atividade no mesmo exercício financeiro”. Ambos os projetos foram realizados no exercício financeiro de 2016, ferindo o Termo de Compromisso – Proponente Beneficiário item 20, onde é relatada a declaração de não enquadramento em qualquer das hipóteses previstas no item 3.3 do Edital. Com isso baseando-se no item 15 do Termo de Compromisso – Proponente Beneficiário conclui-se pela restituição do valor transferido, desde a data do recebimento, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional."*

3. O interessado interpôs, então, **recurso administrativo** contra a decisão de reprovação das contas (0452993), sustentando as seguintes alegações:

- a) *A definição do termo “Atividade” no Edital de Intercâmbio nº1 2015 pode, à princípio, parecer pouco clara. Entretanto, sua definição inequívoca é revelada ao verificarmos o disposto no formulário para inscrição dos projetos do referido edital no Sistema Salic. Para a participação no certame, todos os proponentes tiveram de responder às perguntas dispostas no formulário. As perguntas de número 9 a 19 explicitam a definição de ATIVIDADE ao solicitar aos proponentes que a descrevessem, detalhadamente, para a posterior análise da Comissão Julgadora do Edital.*
- b) *O formulário de inscrição de projetos do Edital de Intercâmbios nº 1 2015 não deixa dúvidas: Atividade é ação definida no tempo e no espaço. Não se pode falar em “mesma atividade” caso*

*não se trate de ação de mesmo nome, promovida pela mesma instituição, no mesma local, na mesma data ou período.*

*c) Com isso, evidencia-se que Yves Carneiro Finzetto não participou de mesmo projeto ou atividade no mesmo exercício financeiro. Afinal, as atividades são distintas, pois possuem nomes distintos, foram realizadas por instituições diferentes, em países diferentes, em datas diferentes, com objetivos e públicos-alvo distintos, conforme comprovado por meio das respostas às perguntas do formulário de inscrição de projetos e da documentação apresentada na prestação de contas do referido edital.*

4. Por meio da Nota Técnica nº 28/2017 (0452943), a SEFIC analisou as razões do recurso e se manifestou no seguinte sentido: "4.9. *Diante dos fatos, a área técnica entende que as alegações do beneficiário não são pertinentes, pois o fato não é de mera interpretação do termo "atividade" ou de dificuldades no entendimento do preenchimento do formulário, e sim de participação e recebimento de recursos no mesmo período para o desenvolvimento da mesma ação (difusão do gênero musical choro), circunstância que é vedada pelo Edital.*

## 5. CONCLUSÃO

5.1. *Tendo em vista os fatos alegados, a CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC **SUGERE** a manutenção da reprovação da prestação de contas.*

5.2. *Cabe mencionar que, caso a reprovação das contas seja acatada, o beneficiário será diligenciado a devolver os recursos recebidos no projeto em que participou como integrante do grupo (PRONAC 15 10665) a fim de recompor do erário."*

5. Encaminhados os autos ao Gabinete do Ministro para manifestação final sobre o recurso, estes foram remetidos para análise desta Consultoria Jurídica, conforme Despacho nº 0475336/2018.

6. Feito este breve relato, passo à análise do processo, 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 Aviso de Recebimento (0466964) – entrega do AR no dia 1º de dezembro de 2017 – e a data do Recurso Administrativo – 07 de dezembro de 2017 – constata-se a tempestividade recursal.

11. 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.

12. **Ressalta-se que incumbe aos órgãos técnicos competentes, no cumprimento de suas atribuições legais, decidirem sobre a regularidade, ou não, da aplicação dos recursos transferidos, analisando a prestação de contas.**

13. Nesse diapasão, a SEFIC, por meio da Nota Técnica nº 28/2017 (0452943), após analisar as razões do recorrente se manifestou conclusivamente no seguinte sentido: “Diante dos fatos, a área técnica entende que as alegações do beneficiário não são pertinentes, pois o fato não é de mera interpretação do termo “atividade” ou de dificuldades no entendimento do preenchimento do formulário, e sim de participação e recebimento de recursos no mesmo período para o desenvolvimento da mesma ação (difusão do gênero musical choro), circunstância que é vedada pelo Edital. (...). Tendo em vista os fatos alegados, a CORTV/CGFNC/DEMEF/SEFIC **SUGERE** a manutenção da reprovação da prestação de contas.”.

14. 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.

15. 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]*

16. 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.

17. 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;*

(...)

18. 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.

### CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, sugiro a remessa dos autos ao Gabinete do Ministro, para decisão sobre o recurso administrativo em epígrafe, com a recomendação de DENEGAÇÃO DO RECURSO APRESENTADO, levando-se em consideração o exposto na Nota Técnica nº 28/2017/SEFIC (0452943), no Parecer de Análise de Prestação de Contas (0435682), e neste Parecer.

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

Brasília, 13 de janeiro de 2018.

(assinado eletronicamente)

ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400070506201521 e da chave de acesso a7038d6c

---

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 102313401 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 15-01-2018 15:01. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---