



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. 00285/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.012980/2005-66

INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA - SEFIC/MINC

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA:

- I. Projeto "Encontro Nacional de Cultura, Educação e Cidadania".
- II. Prestação de contas reprovada.
- III. Recurso Administrativo intempestivo recebido como Pedido de Revisão.
- IV. Encaminhamento ao Secretário da SEFIC para decisão definitiva.
- V. Pela reprovação parcial da prestação de contas.

RELATÓRIO.

1. Tratam-se os autos de recurso administrativo encaminhado por beneficiário do Projeto "Encontro Nacional de Cultura, Educação e Cidadania", a fim de reverter a respectiva reprovação das contas. O projeto está encerrado e a prestação de contas já foi analisada pela Coordenação de Análise de Prestação de Contas, da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - Grupo de Trabalho para Tratamento do Passivo (G6 - Passivo), tendo sido reprovada após análise financeira, encontrando-se atualmente em fase de recurso quanto à decisão de reprovação.

2. A Coordenação de Análise de Prestação de Contas /MinC, por meio do Parecer Financeiro nº 045/2018/G6-PASSIVO/CGEXE/SPOA/SE (SEI 0527282) ao analisar a prestação de contas no que diz respeito à execução financeira do objeto, concluiu que *"Portanto, recomenda-se o encaminhamento do presente processo ao Secretário Executivo da UG 340034/00001 (SEFIC), solicitando autorização para REPROVAÇÃO da prestação de contas, bem como para os devidos registros nos Sistemas SIAFI, SALIC e SICONV, pelas razões expostas neste parecer"*.

3. O interessado interpôs, então, recurso administrativo contra a decisão de reprovação das contas (SEI 0570093).

4. Por meio da Nota Técnica nº 26/2018 (SEI 0580011), a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC analisou as razões do recurso e os novos documentos apresentados e se manifestou no seguinte sentido:

"Autorizo, com base no uso da competência que me foi delegada, a conversão do Recurso Administrativo (SEI [0570093](#)) em pedido de revisão, porquanto o mesmo fora impetrado intempestivamente. Dessa forma, dou provimento parcial às alegações da conveniente, mantendo **a reprovação parcial da prestação de contas do convênio no valor nominal de R\$ 281.909,73** (duzentos e oitenta e um mil novecentos e nove reais e setenta e três centavos) a ser restituído nos termos do disposto no parágrafo 4.4 da presente Nota Técnica, que atualizado monetariamente, acrescido dos juros legais e descontados os valores já restituídos pela conveniente, perfaz **R\$ 187.569,62** (cento e oitenta e sete mil quinhentos e sessenta e nove reais e sessenta e dois centavos), referente aos recursos repassados pelo concedente, assim como a inscrição da situação de Inadimplência Suspensa no SIAFI, até a conclusão das análises de prestação de contas dos convênios objetos do Termo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito, bem como autorizo para a alteração dos devidos registros nos Sistemas SIAFI e SALIC após a conclusão das análises. Autorizo, ainda, a aprovação do valor nominal de R\$

459.893,96 (quatrocentos e cinquenta e nove mil oitocentos e noventa e três reais e noventa e seis centavos), bem como seus registros nos sistemas SALIC e SIAFI.

Ainda, autorizo, caso não haja a devolução da quantia impugnada, após a conclusão das análises dos processos do Termo de Acordo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito, a instauração da **Tomada de Contas Especial**, tendo como base os termos do artigo 84, do Decreto-Lei nº 200/1967, do artigo 148, do Decreto nº 93.872/1986, e na alínea “a”, inciso II, do artigo 38, da IN/STN/Nº 01/97, c/c o artigo 3º da IN/TCU/Nº 71/2012; e, também, a inclusão do responsável no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – CADIN, que será processada após recebimento da comunicação do TCU, nos termos da IN/TCU/Nº 71/2012, c/c DN/TCU/Nº 45/2002, com nova redação na DN/TCU/Nº 52/2003.

Com base no uso das competências a mim delegadas, encaminho a presente Nota Técnica acompanhada do recurso interposto intempestivamente pela convenente (SEI [0547579](#)) e por isso recebido como pedido de revisão para apreciação e deliberação da Consultoria Jurídica deste Ministério acerca das dúvidas trazidas pelo parágrafo 5.1 desta Nota Técnica.”.

5. Assim, constata-se que a SEFIC solicitou à CONJUR/MinC a análise jurídica das providências adotadas em relação ao recurso, bem como apresentou questionamentos específicos no seguinte sentido:

5.1. No intuito de garantir à convenente os direitos à ampla defesa e contraditório sem perder de vista a necessária celeridade exigida na resolução de processos administrativos, ressaltando o já extenso trâmite dos processos relacionados ao Acordo de Confissão de Dívidas e Parcelamento de Débitos, sugere-se encaminhar à Consultoria Jurídica deste Ministério os questionamentos que se seguem, todos eles derivados da leitura do § 1º do artigo 56 da Lei 9.784/1999:

- a) ao dar-se provimento parcial a recurso ou pedido de revisão deve-se encaminhá-lo a autoridade superior para deliberação acerca das reprovações mantidas?
- b) ao dar-se provimento parcial a recurso, a autoridade que já havia proferido a decisão que lhe dera ensejo deve acolher nova solicitação de recurso interposta ou esta deve ser remetida à autoridade superior?
- c) existe um limite à impetração de recurso administrativo, explica-se: o convenente pode apresentar recurso de todas as reprovações do processo? O que considera-se decisão conclusiva?

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. Sobre a tempestividade recursal, a SEFIC, por meio da Nota Técnica nº 26/2018, exarou o seguinte entendimento:

4.1. Antes de discorrer acerca das alegações apresentadas pela convenente quanto aos valores reprovados é preciso tratar dos prazos para impetração de recurso administrativo, tratados no item “Do cabimento e tempestividade do presente recurso (SEI [0570093](#) fls. 4.682 à 4.684).

4.1.1. Alega a convenente que, tendo sido notificada da decisão deste Ministério expressa no Parecer Financeiro n.º 45/2018/G6-passivo/CGEXE/SPOA/SE (SEI [0527282](#)) em 23/03/2018, conforme Aviso de Recebimento (SEI [0557751](#) e [0557752](#)), e encaminhado nova documentação a esta área técnica em 23/04/2018, conforme Guia de Tramitação de Documentos (SEI [0579998](#)), este deveria ser acolhido como recurso administrativo nos termos dos §§ 1º e 3º da Cláusula Segunda do Acordo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débitos firmado entre aquele órgão e a Fundação Bienal (fls. 3.540 a 3.546), in verbis:

“§1º Além do montante especificado no caput, outros valores poderão ser acrescidos ao montante devido, conforme sejam identificados por decisão da Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura – SEFIC, após a conclusão da análise das prestações de contas dos convênios descritos na Cláusula Primeira. (...)”

§ 3º Na hipótese do § 1º, caberá à SEFIC intimar a Fundação Bienal de São Paulo para o recolhimento do débito apurado, devidamente atualizado, na forma da Cláusula Terceira, ou interpor recurso, em 30 (trinta) dias, para eventual reconsideração ou apreciação da Ministra de Estado da Cultura, que proferirá decisão irrecurável.”

4.1.2. Em que pese o disposto no citado Acordo, em resposta a questões colocadas através da Nota Técnica n.º 20/2018/G6-Passivo/CGFXF/SPOA/SE (SEI [0555702](#)), constante do processo [01400.009872/2000-00](#), relativo a convênio firmado entre este Ministério e a mesma convenente, a Consultoria Jurídica do referido órgão expediu o Parecer n.º 231/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU (SEI [0573678](#)), no qual dispõe:

“(…) importante é noticiar que ajuste entre as partes não tem o poder de revogar dispositivo legal que trata do prazo processual. Aliás, somente lei pode estabelecer prazo recursal. Assim, por intempestivo, nos termos da Lei nº 9.784/1999, aludido recurso foi recebido como pedido de revisão (...)” (grifos nossos)

4.1.3. Desta forma, em atendimento ao disposto no artigo 59 da Lei 9.784/1999, por intempestivo, recebe-se a nova documentação como pedido de revisão.

11. Observo que o art. 65 da Lei nº 9.784/1999, *dispõe*:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

12. **Portanto, ainda que esgotado o prazo recursal, a Autoridade competente poderá acatar, a qualquer tempo, o recurso do Recorrente como pedido de revisão, e proferir o julgamento que for devido, desde que considere que existem fatos novos.**

13. Ademais, observa-se que a área técnica se posicionou expressamente pelo provimento parcial do recurso, recebido na qualidade de “Pedido de Revisão”, no seguinte sentido:

6.1. Diante do exposto, entende-se que a convenente logrou sanar parte das pendências apontadas no Parecer Financeiro n.º 45/2018/G6-Passivo/CGEXE/SPOA/SE-MinC (SEI [0527282](#)). Sugere-se, então, dar-se provimento parcial às suas alegações, em que pese o fato de estas terem sido recebidas como pedido de revisão por intempestivas, conforme exposto nesta Nota Técnica, restando ainda impropriedades que condicionam a reprovação parcial da prestação de contas apresentada.

6.2. Opina-se, portanto, pelo provimento parcial do pedido de revisão com MANUTENÇÃO DA REPROVAÇÃO da prestação de contas, sendo necessária a restituição parcial dos recursos no valor nominal de R\$ 140.106,04 (cento e quarenta mil cento e seis reais e sessenta e quatro centavos), já descontado o montante tratado no parágrafo 4.3.4, que, devidamente atualizado e acrescido de juros na forma da lei totaliza o valor R\$ 281.909,73 (duzentos e oitenta e um mil novecentos e nove reais e setenta e três centavos).

6.3. Este valor corresponde às seguintes constatações identificadas na análise do Convênio:

a) despesas sem nexos causal entre fornecedor e serviços prestados: R\$ 15.440,37 (quinze mil quatrocentos e quarenta reais e trinta e sete centavos);

b) contratações irregulares: R\$ 5.719,16 (cinco mil setecentos e dezenove reais e dezesseis centavos); e

c) realização de despesas sem a observação dos princípios emanados da Lei 8.666/1993: R\$ 119.535,71 (cento e noventa e nove mil quinhentos e trinta e cinco reais e setenta e um centavos).

6.4 Explica-se que, conforme a Nota 151/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU (SEI [0188853](#)), os valores glosados na presente análise deverão ser ressarcidos após a conclusão da análise das prestações de contas descritas na Cláusula Primeira do Acordo de Confissão de Dívida.

“5.2. Quanto à segunda alteração proposta (esclarecer que eventuais saldos remanescentes a favor da Fundação Bial serão creditados ao final da prestação de contas) entendo que esta é uma decorrência lógica do próprio Acordo, sendo desnecessária sua menção expressa, já que não faz sentido devolver eventuais saldos antes do fim da análise de todos os processos.

5.2.1. Ressalto que este é justamente o tratamento dado à questão pela Cláusula Segunda, § 1º, do Acordo, que determina que “outros valores poderão ser acrescidos ao montante devido, conforme sejam identificados por decisão da Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura – SEFIC, após a conclusão da análise das prestações de contas dos convênios descritos na Cláusula Primeira”.

5.2.2. Ou seja, se o acréscimo de valores não pode ser feito durante a análise da prestação de contas, tampouco o abatimento de eventuais saldos deve ser feito no curso dessa análise, devendo a SEFIC contabilizar os débitos e eventuais créditos ao final do processo.”

6.5. Conforme demonstrado no parágrafo 5 e derivados do referido Parecer Financeiro 45, a conveniente já recolheu aos cofres públicos o valor de R\$ 94.340,11 (noventa e quatro mil trezentos e quarenta reais e onze centavos), referente ao pagamento do parcelamento fruto do Termo de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito. O valor acima referido deve ser deduzido do montante a ser ressarcido aos cofres públicos. Resta, assim, à recolher aos cofres públicos o montante de R\$ 187.569,62 (cento e oitenta e sete mil quinhentos e sessenta e nove reais e sessenta e dois centavos).

14. Nesse diapasão, constata-se que **a SEFIC, em análise quanto ao aspecto financeiro, manifestou-se pela reprovação parcial da prestação de contas e devolução parcial dos recursos transferidos, conforme consignado na Nota Técnica nº 026/2018 (SEI 0580011).**

15. Analisando-se os autos processuais constata-se ser incontroversa a posição da área técnica asseverando que ocorreram irregularidades na execução do projeto referente ao cumprimento do “Encontro Nacional de Cultura, Educação e Cidadania”.

16. Compulsando-se os autos processuais, identifica-se apontamentos da área técnica que afirma a prática das irregularidades retro mencionadas, logo, considerando as disposições normativas que regem a matéria, reputa-se legítima e fundamentada a posição da SEFIC, no sentido de reprovar parcialmente a prestação de contas apresentada.

17. Nesse sentido, recomenda-se 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.

18. Assim, é recomendável que, caso a decisão quanto ao recurso (Pedido de Revisão) seja por manter a reprovação da prestação de contas, mesmo que parcial, 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.

19. Vale frisar, por fim, que a reprovação das contas não necessariamente implica em restituição total dos recursos transferidos, e que, independentemente da decisão quanto ao valor a ser devolvido, o órgão competente tem o dever de informar aos órgãos de controle sobre as irregularidades constatadas e inscrever o responsável nos cadastros de inadimplência, quando for o caso.

20. Quanto aos questionamentos específicos consignados no item 5.1. da referida Nota Técnica da SEFIC, faz-se as seguintes considerações:

21. A Lei nº 9.784, de 1999, denomina o Capítulo XV de “Do Recurso Administrativo e da Revisão”, logo, se mostra flagrante que o instituto do “Recurso Administrativo” se difere da “Revisão”.

22. Nessa perspectiva, considerando-se que o recurso foi apresentado intempestivamente – fora do prazo, conseqüentemente, não poderia ser conhecido, e por essa razão, foi recebido como “Pedido de Revisão”, uma vez que a SEFIC entendeu que foram atendidos os requisitos legais (existência de fatos novos), pode-se concluir que o tratamento processual que deve ser conferido aos autos é o de “Pedido de Revisão”.

23. Sendo assim, cabe ao Secretário da SEFIC decidir, de forma autônoma e fundamentada, sobre a prestação de contas contida no “Pedido de Revisão”, finalizando com a respectiva comunicação da decisão ao interessado, sem necessidade de submeter a questão à autoridade hierarquicamente superior.

24. Cumpre destacar que, em face da decisão referente ao “Pedido de Revisão” a ser exarada pelo Secretário da SEFIC, é facultado ao interessado, caso assim entenda, e apenas em relação aos pedidos negados, utilizar-se de novo e específico recurso, que deverá seguir o rito do art. 56 e seguintes da Lei nº 9.784, de 1999, onde cabe juízo de retratação, e em sua negativa, cabe a submissão à autoridade superior.

25. Esse procedimento está limitado a três instâncias administrativas, conforme disposto no art. 57, da referida lei.

CONCLUSÃO

26. Ante o exposto, recomenda-se a remessa dos autos ao Gabinete do Secretário da SEFIC, para decisão sobre o pleito administrativo que foi tratado como “Pedido de Revisão”, levando em consideração o exposto na Nota Técnica nº 26/2018-SEFIC e neste Parecer, com recomendação de deferimento parcial do pleito, no sentido de reprovar parcialmente a prestação de contas, conforme sugerido pela área técnica.

27. Isso posto, conforme permite a Portaria/CONJUR/MINC n. 2, de 29/04/2011, solicito o encaminhamento dos autos à SEFIC/MinC, para as providências cabíveis.

Brasília, 24 de maio 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) 01400012980200566 e da chave de acesso a6a6c1ea

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 136374255 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 24-05-2018 18:50. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.
