



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

PARECER: 0163/2019–GP1P

ASSUNTO: CONSULTA

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 14102/2018-e

EMENTA: 1. CONSULTA FORMULADA PELA FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA DO DF. CONHECIDA PELA DECISÃO Nº 5236/2018.
2. INFORMAÇÃO PELA IMPOSSIBILIDADE DE APROVAÇÃO TÁCITA DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CONVÊNIOS DE SUBVENÇÃO E PELA APLICABILIDADE DO ARTIGO 116 DA LEI Nº 8.666/93.
3. PARECER DO MPC/DF CONVERGENTE COM A UNIDADE TÉCNICA.

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo Diretor-Presidente da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF acerca da aplicabilidade dos artigos 25 e 26 da Lei nº 8.666/93 nos ajustes celebrados com os pesquisadores selecionados a partir dos editais de fomento que lança para concessão de subvenções, bem como sobre a possibilidade de aprovação tácita, pelo decurso de prazo, de prestações de contas dos recursos repassados, peça nº 3.

2. No exame de admissibilidade, com fulcro nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno deste Tribunal, a Instrução defendeu o conhecimento parcial da consulta formulada.

3. Conforme análise consignada na **Informação nº 107/2018 – 1ª DIACOMP**, a área técnica entendeu que os fatos narrados acerca de suposto conflito de normas editadas pela própria jurisdição - a saber, o Manual de Prestação de Contas da FAP/DF e cláusula editalícia para aprovação das prestações de contas, pelo decurso de prazo -, buscavam, “*tão-somente, respaldo para implementação de rotina administrativa, em princípio, conflitante com disposições legais*”.

4. Ao apreciar a matéria, Ministério Público de Contas do DF pugnou no **Parecer nº 602/2018** pelo conhecimento da consulta em sua totalidade, sendo acolhido pelo Plenário, conforme **Decisão nº 5236/2018**:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da consulta encaminhada pelo Diretor- Presidente da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF, por intermédio do Ofício nº 10/2018-GAB/FAPDF; II – autorizar: a) a ciência desta decisão ao Consulente, informando-o de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); b) o retorno dos autos à SEACOMP, para fins de instrução. (grifei)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

5. Na fase atual de análise do mérito da consulta o Corpo Instrutivo promoveu a análise, tratando, inicialmente, sobre a aplicabilidade do art. 25 e 26 aos ajustes decorrentes de editais de fomento de projetos para formação científica de pesquisadores, consoante a **Informação nº 222/2018 – 1ª DIACOMP**.

6. No que diz respeito ao questionamento em análise, o Corpo Instrutivo **ratificou** as conclusões apresentadas na Informação nº 107/2018 – 1ª DIACOMP, peça 4, trazendo à colação toda a argumentação relativa a esse item.

7. Em resumo, a Informação nº 107/2018 – 1ª DIACOMP, a partir do estudo dos conceitos doutrinários sobre contratos e convênios, concluiu que “*concessão de incentivos para o desenvolvimento científico está intimamente relacionada aos conceitos de convênio e/ou instrumentos congêneres*”. Cita, como precedente, o Acórdão nº 285/2007, da Segunda Câmara do TCU, que, com as vênias de estilo, julgo profícuo trazer à colação, assim como a conclusão do Controle Externo sobre esse item:

44. Reforça essa tese, o posicionamento do Tribunal de Contas da União no sentido de que a concessão de apoio financeiro pelo CNPq não possui natureza contratual, conforme se verifica no relatório que precedeu o Acórdão nº 285/2007 – Segunda Câmara¹⁰:

“20. Neste ponto, cabe comentar sobre a natureza jurídica das bolsas de estudo concedidas pelo CNPq. Do Relatório que precedeu ao Acórdão 51/2002 - 2ª Câmara (TC 011.883/2000-5), igualmente sobre TCE em desfavor de ex-bolsista do CNPq:

‘Também entende-se que a concessão de bolsa de estudos não se trata de contrato, pelo qual não se aplica o disposto no art. 178, parágrafo 9º, inciso V, alínea b, do CC evocado. Nesse ponto, adota-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles (In Direito Administrativo Brasileiro, 23ª ed., Malheiros, 1998, pág.165/166), para classificá-la como ato administrativo negocial, assim caracterizada por conter uma declaração de vontade do poder público coincidente com a pretensão do particular e que produz para estes efeitos específicos e individuais:

‘Atos administrativos negociais são todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da Administração apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público.’

Assim, é a bolsa de estudos do CNPq ato administrativo, consubstanciado numa concessão de auxílio financeiro a título de doação com encargo e regido, primeiramente, pelas normas de direito público. O que o Conselho faz é a entrega ao particular de recursos atribuídos a este em caráter pessoal para a execução da proposta aceita. Isso, inclusive, esclarecido está na Nota PROJUR nº 187/99, da Procuradoria Jurídica do CNPq, quando explica:

¹⁰ Nota de Rodapé nº 17 do original: “No mesmo sentido, Acórdãos 51/2002 – 2ª Câmara; 14889/2009 – 2ª Câmara 3.373/2011 – 1ª Câmara.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

... (Além disso, cabe esclarecer que a natureza do auxílio fornecido pelo CNPq é de uma doação com encargo e condicionada, ou seja, mediante o cumprimento de condições e obrigações pré-estabelecidas)'

21. Segundo a Nota Projur nº 187/99, da Procuradoria Jurídica do CNPq, mencionada na transcrição:

Cabe esclarecer que a natureza do subsídio fornecido pelo CNPq é de doação onerosa, ou seja, mediante cumprimento de condições e obrigações preestabelecidas, o CNPq entrega mensalmente uma parcela pecuniária ao bolsista, de origem e natureza orçamentária pública, com o intuito único de possibilitar-lhe a dedicação exclusiva ao propósito de formação ou de qualificação profissional e ou acadêmica. Essa doação está condicionada a um objetivo proposto autonomamente pelo próprio bolsista e a uma análise prévia da pertinência desse projeto aos interesses da coletividade ou do desenvolvimento científico e tecnológico do País; o que demonstra que o interesse do requerente à bolsa está vinculado às finalidades institucionais do CNPq - enquanto organismo governamental que auxilia na formulação e condução da política científico-tecnológico nacional. Deve-se ter presente, que este desígnio institucional obedece expresso mandamento previsto na Carta Magna, ex vi do artigo 218.

22. *Conclui-se que a bolsa de estudos concedida à Sr^a Roselena Campos tem natureza que se insere na seara do Direito Administrativo e, não, do Direito Civil, apenas assemelhando-se a uma doação onerosa. Não é, por conseguinte, um contrato formalizado por instrumento público ou particular que ensejasse a aplicação do art. 206, §5º, I, do Código Civil Brasileiro. Aliás, a própria responsável defendeu entendimento neste sentido ao afirmar que a concessão de bolsa de estudos não se confundiria com a figura do contrato em sentido próprio (vide item 8 da instrução), já que não há contraposição, mas sim coincidência de interesses e objetivos.” (grifamos)*

45. *Realizamos pesquisa junto ao endereço eletrônico da FAP/DF e verificamos que aquela Fundação utiliza a denominação “Termo de Outorga e Aceitação de Apoio Financeiro” para os ajustes firmados com os pesquisadores selecionados mediante os chamamentos públicos realizados11.*

46. *Depreende-se da natureza de tais ajustes a reciprocidade e colaboração entre os partícipes, não sendo identificada a existência de interesses antagônicos e contrapostos, bem como não se observa lucro, preço e/ou remuneração, elementos essenciais aos contratos.*

47. *Nesse sentido, os ajustes celebrados pela FAP/DF para fomento científico e viabilizados a partir dos editais lançados com o intuito de apoiar projetos para formação científica de pesquisadores, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei distrital nº 347/1992, possuem natureza jurídica similar a dos convênios (instrumentos congêneres) e, em consequência, estão sujeitos às regras do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, aplicando-se, no que couber, as demais disposições deste diploma legal.*
(destaque nosso)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

8. Quanto à segunda questão, que trata da possibilidade de “*aplicação da cláusula editalícia para aprovação das prestações de contas, pelo decurso de prazo, dos processos que estão aguardado julgamento*”, a **Informação nº 222/2018 – 1ª DIACOMP** contextualiza:

“7. Nos termos descritos na Informação nº 107/2018 – 1ª DIACOMP, a FAP/DF noticia entraves operacionais¹⁵ que inviabilizariam a apreciação da prestação de contas de mais de dois mil processos “*em tempo razoável para pleitear eventual ressarcimento dos cofres públicos em caso de uso irregular de verba*”. Nesse contexto, apresenta suposto conflito entre as regras descritas nos instrumentos convocatórios daquela Fundação, lançados no ano de 2008 e representados na consulta pelo Edital nº 5/2008, com as normas constantes do Manual de Prestação de Contas da FAPDF e questiona sobre a possibilidade de aplicação das regras editalícias e a consequente aprovação das contas pelo decurso de prazo, fl. 5 – peça 3.

9. Na consulta, a Procuradoria Jurídica da FAPDF, Parecer nº 019/2018-PROJUR/FAPDF (e-DOC BEC17C7A-c) pondera, a respeito dos critérios de solução de antinomias, que “*em que pese o Manual de Prestação de Contas pareça ter status superior aos editais de fomento da FAPDF, foi verificado que tanto o Manual de Prestação de Contas quanto Os editais passaram pelo mesmo rito, ou seja, ambos somente tiveram aprovação do Conselho Diretor da FAP*”, concluindo que, do ponto de vista hierárquico de normas, **não há prevalência de nenhuma delas.**

10. Quanto ao critério cronológico¹, a Procuradoria Jurídica da FAPDF ponderou que “*o Edital no 5/2008, utilizado apenas como exemplo para se fazer a análise da tese jurídica desenvolvida, foi posterior a publicação do Manual de Prestação de Contas, porém, não teve o condão de revogar a normatividade do manual em razão da sua especificidade. Portanto, tal critério de solução de antinomia também restou infrutífero*”.

11. Quanto ao terceiro critério de solução de antinomias, o da especialidade o qual prescreve que a norma especial prevalece sobre a geral, a Procuradoria Jurídica da Jurisdicionada ponderou que, fls. :

“In casu, a norma do Edital, uma vez que foi aderido explicitamente pelos usuários da FAPDF, me parece a norma geral, sendo que, do ponto de vista da prestação de contas, deve prevalecer sobre o próprio manual.” (grifo nosso)

12. Nesse ponto, contudo, a Jurisdicionada prossegue e evoca o princípio da vinculação ao instrumento convocatório², indicando como corolário o princípio da segurança

¹⁵ “A equipe de servidores da Fundação seria insuficiente para realizar a análise.”

¹ 1. Artigo 21, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”.

² Lei nº 8.666/93:
GP1P-X



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

jurídica, ou princípio da confiança legítima, subprincípio básico do Estado de Direito, para emitir conclusão de que

*“No caso em tela, considerando a natureza constitucional da segurança jurídica, aliada a previsão do art. 41 da Lei 8.666/93, que prevê a vinculação ao instrumento convocatório, no que tange a aprovação tácita de contas, s.m.j, a aplicação da cláusula editalícia em detrimento da aplicação do Manual de Prestação de Contas é medida que se impõe, **ressalvados os casos de prejuízo ao erário (5º do art. 37 da CF).**”*

Ante o colocado, em que pese a Presidência da FAPDF tenha dúvida jurídica sobre a aplicação da aprovação tácita em razão da aplicabilidade do art. 41 da Lei 8.666/93, esta PROJUR entende, com fundamento no princípio da segurança jurídica, que o direito da FAPDF de questionar eventuais irregularidades na prestação de contas dos beneficiários dos editais com previsão da aprovação tácita prescreverá no prazo de cinco anos.” (destaques do original)

13. Com o intuito de esclarecer, o Corpo Instrutivo colacionou trechos do Manual de Prestação de Contas da FAP/DF, importantes para análise, motivo pelo qual são colacionados a seguir:

11. Para a elucidação da questão submetida ao Tribunal, julgamos oportuno transcrever os seguintes subitens do Manual de Prestação de Contas da FAP/DF:

*“1.6 – A FAPDF acompanhará e avaliará a execução dos projetos e a utilização dos recursos concedidos, podendo solicitar informações **em até 05 anos após a aprovação da prestação de contas.**”*

“8.3.2 – As prestações de contas serão analisadas pela Diretoria Técnico-Científica.

8.3.3 – A prestação de contas e relatório final serão protocolados na FAPDF, no prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da data do término da vigência do convênio e serão encaminhados à Presidência da FAPDF.

8.3.4 – As despesas serão comprovadas mediante a apresentação de cópias autenticadas das vias originais, dos documentos fiscais ou equivalentes. Os documentos comprobatórios serão emitidos em nome do beneficiário e da FAPDF. Cada documento original deverá ser colado em folha de papel em branco, utilizando-se uma folha de papel em branco para cada documento.”

“10.3 – Os acordos, convênios e contratos firmados entre a FAPDF, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para as atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com os objetivos da Lei nº 10.973, de 2004, poderão prever a destinação de até cinco por cento do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos, convênios e contratos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

10.4 – É ressalvado à FAPDF o direito de acompanhar e avaliar, durante a vigência, a execução do projeto, fiscalizar in loco a utilização de recursos e solicitar outras informações, até 5 (cinco) anos, após o encerramento do projeto.” (grifamos)

12. Da leitura dos dispositivos acima transcritos, é possível verificar que não há qualquer alusão à aprovação tácita de prestação de contas. Na verdade, o item “8.3.2” indica, inclusive, a unidade administrativa responsável pela análise dos documentos apresentados.

13. No preâmbulo do Edital FAPDF Nº 05/2008, peça 16, utilizado exemplificativamente na consulta encaminhada a este Tribunal, consta que a seleção será destinada à convocação de interessados para apresentação de propostas para obtenção de financiamento de projetos de pesquisas, “de acordo com o que estabelece a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações subsequentes, e/ou Manual de Prestação de Contas da FAPDF, publicado no DODF nº 91 de 15 de maio de 2008”.

14. Já no item 17 do aludido instrumento convocatório, são descritas regras acerca da apresentação da prestação de contas, verbis:

“17 – DA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

17.1. O coordenador do projeto deverá apresentar prestação de contas parcial após 12 meses do pagamento e final após 60 (sessenta) dias do término da vigência do projeto, em conformidade com o Termo de Outorga e Aceitação e demais normas da FAPDF:

17.1.1. A prestação de contas financeira;

17.1.2. O relatório técnico-científico final, com cópia dos trabalhos e resumos publicados ou aceitos e outros produtos.

17.2. O coordenador deverá manter em seu poder os comprovantes de despesas utilizados na prestação de contas pelo prazo de cinco anos. Não havendo contestação da FAPDF até o final desse período, a prestação de contas será considerada aprovada.

17.3. A FAPDF reserva-se o direito de, durante a execução do projeto, promover visitas técnicas ou solicitar informações adicionais, visando a aperfeiçoar o sistema de Avaliação e Acompanhamento.”

14. Após discorrer sobre doutrina relacionada à antinomia ou o conflito de normas, e colacionar trechos de obras de autores consagrados, tais como Hans Kelsen, Maria Helena Diniz, Tércio Sampaio Ferraz Jr., e Ulrich Klug, em citação pela autora Maria Helena Diniz, a Instrução esboça conclui por:

30. Em relação ao tema “prestação de contas”, nos parece que o Manual de Prestação de Contas da FAP/DF traça as diretrizes gerais a serem observadas nas prestações de contas. Sendo assim, em um primeiro momento, poderia se concluir, pela aplicação dos critérios solucionadores, que o edital, por ser norma especial e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

estabelecer aspectos “especializantes” à prestação de contas de procedimento seletivo específico e particularizado pelas regras ali inseridas, deveria prevalecer, como sugere o Chefe da Procuradoria-Jurídica da jurisdição. Todavia, s.m.j., essa não é a melhor solução para o caso.

31. É certo que o edital faz lei entre as partes, em decorrência do princípio de vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 41 da Lei nº 8.666/9326. Entretanto, não se pode admitir que o edital apresente disposições incompatíveis com as normas gerais prescritas no Manual de Prestação de Contas da FAPDF, ao qual explicitamente foi reconhecida a submissão²⁷.

*32. Ao colidirem com as disposições do Manual, os editais daquela Fundação também tornaram-se incompatíveis com outras normas, **hierarquicamente superiores**. Sendo assim, a análise deve ser realizada de uma maneira sistemática, pois a norma não pode ser vista de forma isolada, devendo ser interpretada como parte de um sistema, de maneira ordenada e em sincronia.*

15. Para levar a efeito a análise sistematizada das normas, como parte de um sistema jurídico ordenado e sincronizado, a Informação fundou-se no conjunto de normas e legislações sobre os quais foi elaborado o Manual de Prestação de Contas da FAP/DF, chamou à baila o princípio da legalidade estrita, ao qual a Administração se submete, e trouxe à colação os dispositivos de interesse, que por economia processual transcrevo, *verbis*:

35. O Decreto nº 16.098/94, relativo às normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal vigente à época de elaboração do Manual de Prestação de Contas da FAP/DF²⁸, dispunha nos seguintes termos sobre a prestação de contas de convênios²⁹:

“Art. 18. As prestações de contas de recursos de contratos e convênios deverão ser elaboradas pelos respectivos executores e remetidas ao Departamento Geral de Contabilidade da Subsecretaria de Finanças para exame e apreciação.

§ 1º A prestação de contas de que trata este artigo deverá ser apresentada com os seguintes documentos:

I - cópia do termo de convênio e dos seus respectivos aditivos, quando for o caso;

II - plano de trabalho aprovado, quando este não constituir cláusula do ajuste;

²⁷ “Conforme relacionamos no parágrafo 13, o preâmbulo do Edital nº 5/2008 traz explicitamente sua submissão ao Manual de Prestação de Contas da FAP/DF. De forma semelhante, os outros editais em que verificamos a previsão de aprovação tácita, também indicaram que a seleção seria de acordo com as normas contidas no aludido Manual. Essa disposição não consta dos Editais nos 10/2009 e 09/2010.”

²⁸ “Esse Decreto foi revogado pelo de nº 32.598/2010”.

²⁹ “As mesmas disposições constam do art. 46 do Decreto nº 32.598/2010”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

III - cópia do ato de designação do executor do ajuste;

IV - relatório de execução físico-financeira do objeto do convênio, elaborado pelo executor ou entidade conveniente;

V - demonstrativo da execução da receita e da despesa, evidenciando o saldo e os rendimentos auferidos da aplicação no mercado financeiro;

VI - relação nominativa de pagamentos efetuados;

VII - extratos da conta-corrente específica do convênio, devidamente conciliados com as emissões efetuadas;

VIII - cópia do termo de aceitação provisória e do termo de aceitação definitiva da obra ou serviço de engenharia, quando for o caso;

IX - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos;

X - comprovante de recolhimento do saldo dos recursos, quando for o caso;

XI - cópia dos atos administrativos de adjudicação, dispensa ou inexigibilidade de licitação;

XII - declaração expressa do ordenador de despesa, aprovando a prestação de contas e atestando que os recursos recebidos ou transferidos tiveram boa e regular aplicação;

XIII - outros documentos, se assim exigir o ajuste.

§ 2º Os processos originários e de pagamento de despesa deverão ficar à disposição da Divisão de Tomada de Contas do Departamento Geral de Contabilidade para exame, caso seja julgado necessário.

§ 3º Cabe, à Divisão Financeira do Departamento Geral de Administração Financeira da Secretaria de Fazenda e Planejamento, providenciar, em até 48 horas após solicitação do executor, a remessa dos extratos bancários da conta-corrente do convênio.

§ 4º O Departamento Geral de Contabilidade concederá senha ao executor para acesso, pelo SIAFEM/DF, à conta contábil do convênio.

§ 5º Os valores dos extratos bancários deverão ser conferidos pelo executor ou entidade conveniente e ratificados pela Divisão de Tomada de contas do Departamento Geral de Contabilidade.

§ 6º Os saldos de convênios serão devolvidos:

I - Por meio de ordem Bancária, quando os recursos forem relativos ao exercício financeiro corrente;

II - por meio de DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais, se os recursos, relativos a exercícios anteriores, forem provenientes da União;

III - por meio de DAR - Documento de Arrecadação de Receita, se os recursos, relativos a exercícios anteriores, forem provenientes do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

§ 7º A prestação de contas será apresentada à Divisão de Tomada de Contas do Departamento Geral de Contabilidade em até 15 dias antes do vencimento do prazo previsto no ajuste para a entrega da mesma ao órgão ou entidade concedente dos recursos, após a execução do convênio.

§ 8º A Divisão de Tomada de Contas examinará a Prestação de contas e adotará as seguintes providências:

I - procederá aos registros de sua competência, se constatada regularidade;

II - diligenciará no sentido de sanar omissões e impropriedades formais, se for o caso;

III - proporá a instauração de Tomada de Contas Especial e dará disso conhecimento à Subsecretaria de Auditoria, se constatar evidência de desvio de bens, valores e finalidades ou indício de qualquer outra irregularidade;

IV - devolverá ao conveniente a prestação de contas aprovada, para que a envie ao órgão ou entidade concedente dos recursos dentro do prazo estabelecido no ajuste.

§ 9º O prazo Previsto no § 8º será de 30 dias, caso os recursos sejam concedidos pelo Distrito Federal.

§ 10. A prestação de contas considerada regular pela Diretoria-Geral de Contabilidade da Subsecretaria de Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal será encaminhada aos órgãos de origem para arquivamento.

§ 11. Caso a prestação de contas não seja encaminhada no prazo estabelecido à Divisão de Tomada de Contas, do Subsecretário de Finanças, para a adoção das devidas providências.

§ 12. A exigência de prestação de contas de que trata este artigo abrange também os recursos transferidos pelo Distrito Federal, por meio de convênios, para órgãos ou entidades da Administração e pessoas jurídicas de direito privado.” (grifamos)

36. A Instrução Normativa nº 01/2005 disciplina a celebração, o emprego de recursos e a correspondente prestação de contas de convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito da administração direta e indireta do Distrito Federal. Referida norma não faz alusão à aprovação tácita de prestação de contas por decurso de prazo.

*37. Na realidade, ao disciplinar a prestação de contas a ser realizada por órgãos ou entidades que recebam recursos oriundos de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, objetivando a realização de programas de trabalho, projetos, atividades, operações especiais ou eventos com duração certa, a IN nº 01/2005-CGDF30 estabelece que os documentos utilizados para comprovação das despesas realizadas deverão ser mantidos à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da **aprovação** da prestação ou tomada de contas (art. 28, parágrafo único).*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

38. *Tal disposição é semelhante àquela constante do item 1.6 do Manual de Prestação de Contas da FAP/DF que foi contrariada pelo Edital nº 05/2008 e também pelos outros instrumentos convocatórios relacionados na tabela de peça 17 nos quais foi prevista a aprovação tácita de prestação de contas.*

39. *A fim de evitar que ocorra inércia da Administração na apreciação das contas, a Instrução Normativa nº 01/2005, da Controladoria-Geral do DF estabelece que, a partir da data do recebimento da prestação de contas final, a unidade concedente terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciamento sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada (art. 29).*

40. *Ainda para demonstrar a temeridade de se admitir a aprovação tácita prevista em alguns instrumentos convocatórios da FAP/DF, julgamos oportuno tecer algumas considerações acerca da Lei federal nº 10.973/200431, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.*

41. *O art. 9º-A da aludida Lei nº 10.973/2004 estabelece que os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs³² ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado. Por sua vez, o § 2º do aludido art. 9º-A define que a celebração e a prestação de contas dos referidos instrumentos serão feitas de forma simplificada, nos termos de regulamento.*

42. *O art. 27-A daquela lei reforça que os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com amparo na referida norma deverão seguir formas simplificadas e uniformizadas, nos termos de regulamento.*

43. *Percebe-se, portanto, a preocupação do legislador com a desburocratização e celeridade dos procedimentos de prestação de contas. Todavia, não houve qualquer menção à possibilidade de aprovação tácita.*

44. *Recentemente, a Lei nº 10.973/2004 foi regulamentada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 9.283/2018. De acordo com esse regulamento, a prestação de contas deverá ser simplificada, privilegiará os resultados obtidos e de sua análise resultará parecer conclusivo pela aprovação (com ou sem ressalvas) ou rejeição (arts. 58 e 60).*

45. *Nos termos do art. 59 do Decreto nº 9.283/2018, a “documentação gerada até a aprovação da prestação de contas final deverá ser organizada e arquivada pelo responsável pela pesquisa, separada por projeto, pelo prazo de cinco anos, contado da data da aprovação da prestação de contas final”.*

46. *Observa-se que as disposições do mencionado Decreto federal, embora busquem privilegiar os procedimentos simplificados, são muito semelhantes àqueles constantes da Instrução Normativa nº 01/2005 e do Manual da FAP/DF, especialmente, no que diz respeito à apreciação dos documentos e inexistência de previsão de aprovação tácita da prestação de contas final.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

47. Não se discute aqui o alcance do Decreto nº 9.238/2018 na esfera distrital, o que se pretende demonstrar é que, mesmo no caso de prestação de contas simplificada prevista na Lei nº 10.973/2004, não houve a introdução da figura de aprovação tácita da prestação de contas, permanecendo a obrigatoriedade de manutenção de documentação pelo prazo de 5 (cinco) anos a partir da aprovação da prestação de contas.

[...]

50. Não se pode olvidar que é dever do ente público cumprir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, economicidade, entre outros, bem como fiscalizar a aplicação dos valores que repassa por força de convênios e ajustes congêneres.

51. No parecer encaminhado em anexo à consulta, destacou-se que a regra inserida no Manual da FAP faz com que “o termo a quo da prescrição seja postergado à ciência da administração, que ocorrerá no momento da análise da prestação de contas, entendimento corolário da teoria da actio nata”.

52. De acordo com a aludida teoria da actio nata, o prazo prescricional deve ter início a partir do conhecimento da violação ou lesão ao direito subjetivo. No caso de prestação de contas, como salientou o parecerista, o marco inicial seria a análise promovida pela Administração. Tal fato, s.m.j., torna mais incoerente a previsão de aprovação automática das contas pela não apreciação da FAPDF em determinado espaço de tempo.

*53. Ante tais considerações, entendemos que, em relação à segunda questão apresentada na consulta de peça 3, o Tribunal deve informar à consulente que, nos termos da legislação que rege a matéria, em especial a Instrução Normativa nº 01/2005 da Controladoria-Geral do Distrito Federal e o Manual de Prestação de Contas da FAP/DF, não existe o instituto da aprovação tácita, por decurso de prazo, das prestações de contas de recursos públicos repassados a terceiros, motivo pelo qual são inválidas as cláusulas de Editais da Fundação de Apoio à Pesquisa que prevejam tal possibilidade e válidas as disposições do item 1.6 do mencionado Manual que define, como marco inicial para contagem do prazo de 05 (cinco) anos para a FAP/DF solicitar informações adicionais, a data de **aprovação** da prestação de contas.*

16. Diante disso, a Instrução sugere ao eg. Tribunal que:

I. tome conhecimento:

- a) da Informação nº 107/2018 – 1ª DIACOMP, peça 4;*
- b) do Parecer nº 602/2018 – GP1P, peça 11;*
- c) da tabela de peça 17;*

II. informe à consulente que:

- a) os recursos destinados pela FAP/DF para fomento científico e viabilizados a partir dos editais lançados com o intuito de apoiar projetos para*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

formação científica de pesquisadores, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei distrital nº 347/1992, possuem natureza jurídica similar a dos convênios (instrumentos congêneres) e, portanto, estão sujeitos às regras do artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, aplicando-se, no que couber, as demais disposições deste diploma legal;

b) nos termos da legislação que rege a matéria, em especial a Instrução Normativa nº 01/2005 da Controladoria-Geral do Distrito Federal e o Manual de Prestação de Contas da FAP/DF, não existe o instituto da aprovação tácita, por decurso de prazo, das prestações de contas de recursos públicos repassados a terceiros, motivo pelo qual são inválidas as cláusulas de Editais da Fundação de Apoio à Pesquisa que prevejam tal possibilidade e válidas as disposições do item 1.6 do mencionado Manual que define, como marco inicial para contagem do prazo de 05 (cinco) anos para a FAP/DF solicitar informações adicionais, a data de aprovação da prestação de contas;

III. autorize:

- a) a inclusão do tema tratado nos parágrafos 48/52 da Informação nº 107/2018 – 1ª DIACOMP, peça 4, em roteiro de futura inspeção a ser conduzida em processo específico, para devida apuração dos indícios de irregularidade identificados;*
- b) o encaminhamento da presente Informação e da decisão que for proferida à consulente;*
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.*

17. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal para pronunciamento, consoante Despacho Singular nº 68/2019 – GCRR, peça 22, que, de saída, entende que foram analisadas as duas questões contidas na consulta formulada pelo Diretor-Presidente da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF.

18. A primeira, acerca da aplicabilidade dos artigos 25 e 26 da Lei nº 8.666/93 nos ajustes celebrados com os pesquisadores selecionados a partir dos editais de fomento que lança para concessão de subvenções. E a segunda, sobre a possibilidade de aprovação tácita, pelo decurso de prazo, de prestações de contas dos recursos repassados.

19. No que se refere à aplicabilidade dos arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/93, o Ministério Público **aquiesce** às conclusões da **Informação nº 107/2018 – 1ª DIACOMP**, exarada quando da análise da admissibilidade da consulta. De fato, a concessão de apoio financeiro, ou bolsa de pesquisa, não possui natureza contratual.

20. Em consonância com a Corte de Contas da União (Acórdão nº 285/2007 – Segunda Câmara), o Ministério Público de Contas entende que se trata de ato administrativo, regido, portanto, pelas normas de direito público, e que concede auxílio financeiro a título de doação com encargo, ou seja, **mediante o cumprimento de condições e obrigações pré-estabelecidas**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

21. Nesse sentido, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei distrital nº 347/1992, o fomento científico concedido pela FAP/DF, por meio do auxílio financeiro a projetos de formação científica de pesquisadores, possui, em essência, natureza jurídica de convênio (instrumentos congêneres). Via de consequência, submetem-se às regras do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, aplicando-se, no que couber, as demais disposições deste diploma legal.

22. Quanto à possibilidade de **aprovação tácita, pelo decurso de prazo**, de prestações de contas dos recursos repassados, o Ministério Público de Contas concorda com as conclusões esposadas na **Informação nº 222/2018 – 1ª DIACOMP**. Notadamente, a aparente antinomia entre o Manual de Prestação de Contas da FAP/DF e cláusula editalícia é, *in casu*, apenas aparente.

23. Como minunciosamente demonstrado pela zelosa **Informação nº 222/2018 – 1ª DIACOMP**, se depreende que a regra editalícia **contrária e ultrapassa** o ordenamento jurídico local a respeito da prestação de contas. Como visto, o Manual de Prestação de Contas foi edificado com alicerce nas disposições da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 4.320/64, do Decreto nº 16.098/94 e da Instrução Normativa nº 01/2005 da Corregedoria Geral do Distrito Federal.

24. Em todos os dispositivos, como não poderia deixar de ser, não existe previsão para aprovação tácita de aplicação de recursos públicos. Contudo, segundo o parecerista da Jurisdicionada, “... *considerando a natureza constitucional da segurança jurídica, aliada a previsão do art. 41 da Lei 8.666/93, que prevê a vinculação ao instrumento convocatório, no que tange a aprovação tácita de contas, s.m.j, a aplicação da cláusula editalícia em detrimento da aplicação do Manual de Prestação de Contas é medida que se impõe, **ressalvados os casos de prejuízo ao erário (§5º do art. 37 da CF)**.*”

25. Valendo-me do dispositivo constitucional citado, no nosso sentir, o princípio inculcado em toda a legislação é em direção oposta. Não é demais anotar que, conforme determina a Lei Magna, a Administração pública sujeita-se aos princípios constitucionais, dentre os quais destaco o princípio da legalidade:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

[...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

26. O dispositivo constitucional submete a Administração pública ao princípio da legalidade estrita. Não é por outro motivo que a Constituição local estabelece competência ao



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Controle Externo a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou pelo Distrito federal:

Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete:

[...]

VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou pelo Distrito Federal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; (destaques nossos)

27. Para tanto, dota, ainda, o Controle Interno da mesma competência:

Art. 80. Os Poderes Legislativo e Executivo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos e entidades da administração do Distrito Federal, e quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

[...]

VI - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade ou ofensa aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, sob pena de responsabilidade solidária. (destaques nossos)

28. A orientação insculpida na legislação que trata da aplicação de recursos públicos é a de **obrigatoriedade** do responsável pela aplicação de prestar contas por parte, ente público ou não, e de que se comprove e avalie os resultados decorrentes da aplicação dos recursos públicos, responsabilidade de **toda Administração pública concedente**. Esse é um dos motivos pelos quais foram estabelecidos os sistemas de controle interno e externo.

29. Nessa esteira, as normas locais que tratam da matéria prescrevem como **obrigatória** a prestação de contas, assim como a **apreciação** e a **declaração da autoridade competente de aprovação ou não das contas prestadas**. Em respeito à legalidade estrita, foram erigidas normas locais que tratam da prestação de contas, como o citado Decreto nº 16.098/94 e a Instrução Normativa nº 01/2005 da Corregedoria Geral do Distrito Federal, que **impõem** à observância por parte da Jurisdicionada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

30. Na prática, a **aprovação tácita, pelo decurso de prazo**, de prestação de contas joga por terra todo arcabouço jurídico que prestigia a *accountability*, que compreende responsabilização, prestação de contas, fiscalização e punição.
31. A procrastinação de avaliação e aprovação de contas prestadas fere frontalmente a legalidade, além de privilegiar a ineficiência, em detrimento de princípios constitucionais aos quais a Administração pública se submete.
32. Nesse sentido, inclusive, o Ministério Público **acquiesce** à sugestão da Unidade Técnica, de inclusão do assunto “... e *em roteiro de futura inspeção a ser conduzida em processo específico, para devida apuração dos indícios de irregularidade identificados*”.
33. Nesse diapasão, cumpre destacar que tramita no Tribunal o Processo nº 24.574/2018, iniciado pela Representação nº 23/2018 – CF, que trata de indícios de irregularidade em Editais de Seleção da FAP/DF.
34. Profícuo trazer à colação excertos da Representação nº 23/2018-CF:

Trata-se, assim, do Edital 11/17, que como o precedente gozou de parecer favorável da PGDF.

As contrapartidas em ambos os casos são diminutas, e os procedimentos se repetem em uma espécie de padrão.

A situação é preocupante, porque como se sabe, no passado, a Fundação foi alvo de Operação policial, como dão conta os Inquéritos Policiais a seguir:

- *IP 29/2012, que trata do Contrato 25/10, firmado entre a FAP/DF e a empresa GESTÃO INTELIGÊNCIA EM INFORMÁTICA (CNPJ nº 07.335.677/0001-20);*
- *IP 25/2012, que trata do Contrato nº 03/2012, firmado entre a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal e a Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica – FUCAPI;*
- *IP 36/2012, que trata do Convênio, assinado em 1º de junho de 2012, entre a FAPDF e a Associação Comercial do DF – ACDF (CNPJ 00.031.211/0001-91);*
- *IP 09/2013, que trata do Convênio nº 012/2010/FAP/DF, firmado entre a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal e a Favela Produções e Promoções Artístico Culturais, denominada FÁBRICA DE TALENTOS (CNPJ 00.150.916/0001-43);*
- *IP 06/2014, que trata do Convênio 11/10, celebrado entre a FAP/DF e o INSTITUTO DE ESTUDOS E PROJETOS DE INTERESSE SOCIAL – IEPIS (CNPJ nº 07.960.769/0001-09).*

Nesse ambiente, é igualmente inquietante a publicação da Lei 6140/18, que dispõe sobre incentivo ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, com ampla participação da TERRACAP, FAP e BRB.

Nota-se a inserção de dispositivos legais que merecem acurada análise e fiscalização por parte desta Corte, a começar pelo fato de que uma ICT (Instituição



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Científica, Tecnológica ou de Inovação) é um órgão ou entidade da Administração Pública, mas, também, instituição PRIVADA sem fins lucrativos, que poderá ser apoiada, inclusive, por meio de cessão de uso de imóveis. De notar, ainda, que o DF, a FAPDF e outras estão autorizadas a participar do capital de empresa PRIVADA que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos. A FAP, ainda, exercerá funções inerentes à administração, cessão de espaço e ao funcionamento do edifício-sede de governança do Parque Tecnológico de Brasília.

[...]

Em razão de tudo o que se expôs (e, especial, a ausência de quadro próprio condizente com sua missão, apesar do dever de realizar concurso; a ausência de prestações de contas tempestivas; a ausência de processos de controle em relação aos editais publicados e a ocorrência de irregularidades em passado recente), o MPC/DF entende que há motivos mais que suficientes para que a Corte instaure procedimento fiscalizatório na FAP/DF, a fim de verificar a conformação dos seus procedimentos aos princípios constitucionais da Administração Pública, sendo, nesse sentido, a presente Representação. (grifos nossos)

35. Notadamente, nos excertos acima restam presentes a falta de estrutura condizente com os recursos geridos, que coincidem com a notícia trazida nesses autos, de que a equipe de servidores da Fundação seria insuficiente para realizar a análise e a apreciação da prestação de contas de mais de dois mil processos “em tempo razoável para pleitear eventual ressarcimento dos cofres públicos em caso de uso irregular de verba”, e de indícios de irregularidades em alguns editais.

36. A Representação foi admitida mediante a Decisão nº 4209/2018, a qual determinou a realização de procedimento fiscalizatório. Os autos foram apensados ao Processo de nº 15.486/2018, que cuida de auditoria de regularidade realizada na FAP/DF.

37. Diante disso, o Ministério Público de Contas aquiesce às sugestões do Corpo Instrutivo, sem acréscimos ou reparos

É o Parecer.

Brasília, 18 de março de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora em substituição