



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

---

**PARECER n. 00348/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 00106.002049/2017-75**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DO AUDIOVISUAL - SAV/MINC**

**ASSUNTOS: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

EMENTA: Administrativo. Edital de seleção de obra de audiovisual de baixo orçamento. Não cumprimento de regras editalícias. Não caracterização do cumprimento do objeto. Não apresentação de recurso ou não acatamento. Instauração de Tomada de Contas Especial, procedimento adotado pelo MinC e possibilidade da propositura da ação de cobrança pelo órgão contencioso da AGU

Senhora Consultora Jurídica,

1. O Departamento de Políticas Audiovisuais, por meio do Despacho nº 0590927/2018, informa que, a fim de atender o apontado na Nota Jurídica nº 43/2018 (no sentido de que a Secretaria do Audiovisual adote o procedimento padrão quando fosse constatado o descumprimento total do objeto/reprovação das contas), entendeu que deveria proceder da mesma forma que atuou no processo nº 01400.015069/2006-91, onde também teria ocorrido o descumprimento do objeto. Por conta dessa ilação, encaminhou os autos novamente a esta Conjur, para que fossem reencaminhados à AGU para fins de ajuizamento de ação de cobrança:

(...)

2.No tocante ao procedimento que deverá ser adotado, uma vez determinado e estabelecido **que houve o descumprimento do objeto**, em desacordo com o previsto no Edital, a Nota Jurídica n. 43/2018 sugere:

15. ... Caso a SAV adote o entendimento esposado diversas vezes por este Consultivo no sentido de que não houve o cumprimento do objeto, pois o participante não o fez em conformidade com o previsto no edital, então será forçoso concluir que **o procedimento administrativo deverá ser o mesmo adotado regularmente pela Secretaria quando constatado o descumprimento total de objeto/reprovação das contas.**

3.Tendo em vista que um caso similar ocorreu no âmbito desta Secretaria em referência ao projeto SHALA, Processo nº 01400.015069/2006-91 (Edital de Apoio à Produção de Obras Cinematográficas Inéditas, de Curta Metragem, dos Gêneros Ficção, Documentário ou Experimental), onde também houve o descumprimento do objeto, o direcionamento foi feito da seguinte forma:

I. Envio de ofício ao Proponente informando do descumprimento ao disposto no Edital (já feito por meio do Ofício SEI nº 4/2018/CGPRE/SAV-MINC)

II. Encaminhamento do processo à CONJUR com sugestão de envio à AGU;

4. Cabe destacar que tal procedimento adotado decorreu de orientação jurídica por intermédio da Informação nº 288/2011/CONJUR-MinC/CGU/AGU ...

(...)

5. Registra-se que foram enviados dois ofícios ao proponente Cinemascópio Produções Cinematográficas e Artísticas: um em 01/08/2017 (SEI [0354125](#)), onde foram solicitadas "**informações acerca dos valores totais do projeto, de maneira detalhada, bem como justificativa técnica para majoração do valor teto do edital,**" e outro em 29/03/2018 (SEI [0540994](#)), informando que **as justificativas não foram acatadas** (foi enviada ainda, em anexo, a Nota Jurídica 166 - SEI [0451708](#)), tendo sido concedido **o prazo máximo de 30 (trinta) dias para o recolhimento do valor total corrigido aos cofres públicos**, prazo esse em que não houve qualquer manifestação junto à SAV.

6. Desta forma, s.m.j., restituímos o processo à essa douta Consultoria Jurídica para as providências necessárias ao encaminhamento aos órgãos de execução da parte contenciosa da Advocacia-Geral da União.

2. Relembre-se que o presente processo teve início em razão da denúncia ( SEI 02250004), na qual foi alegado que o orçamento do filme “Som ao redor” teria ultrapassado o limite estabelecido pelo Edital de concurso nº 3/2009 para ser classificado como de baixo orçamento. Ainda no bojo da mesma denúncia, alegou-se que o diretor e sócio da empresa produtora ocupava um cargo comissionado da Fundação Joaquim Nabuco, órgão vinculado ao Ministério da Educação, dentre outras infrações administrativas. E por meio do Memorando nº1/2017/DPAV/SAV (SEI 0247188), a SAV solicitou orientações a esta Conjur.

3. Ao final, restou comprovado nos autos que a Cinemascópio realizou uma obra audiovisual em desconformidade com o previsto no edital. Por meio do Ofício nº4/2018/CGPRE/SAV-MINC, de 29/03/2018, (SEI 0540994) e cópia de E-mail (SEI 0541056), a Cinemascópio foi informada que as suas justificativas não foram acatadas e que deveria devolver todo o recurso repassado pelo MinC, devidamente atualizado conforme demonstrativo de cálculo, devendo tais recursos serem recolhidos no prazo de 30 dias a contar da comunicação, que foi recebida pela proponente em 09/04/2018, vide AR (SEI 0560161).

4. Por meio do Despacho nº 0578687/2018, a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas informa que teria decorrido o prazo para o pagamento sem que houvesse manifestação por parte da Cinemascópio, e sugeriu que o processo fosse encaminhado à Conjur para a definição do procedimento de ressarcimento ao erário público.

5. A SAV por meio do Despacho nº 0579422/2018, que em conformidade com o Despacho nº 0578687/2018, solicita orientações a esta Conjur sobre o procedimento a ser adotado. Na oportunidade, questionou se descumprimento de regra editalícia ensejaria procedimento de prestação de contas ou o regramento da constante instrução normativa nº 05/2017, e deixou a consignado seu entendimento pela não aplicação.

6. A fim de atender o solicitado pela consulta, esta Conjur se manifestou por meio da Nota nº 043/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (SEI 0587241), que concluiu nos seguintes termos:

17. Ante o exposto, conclui-se, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, que:

- a) o presente parecer é meramente opinativo conforme razões expostas nos itens 3 a 6 da presente parecer.
- b) que s.m.j., trata-se de procedimento de análise de prestação de contas pois somente após a avaliação dos custos de produção é que torna-se possível concluir que houve descumprimento do objeto e por conseguinte a obrigação da Cinemascópio ressarcir o erário.

(...)

f) Quanto ao procedimento a ser adotado, caso a SAV compartilhe do entendimento esposado diversas vezes por este Consultivo de que não houve o cumprimento do objeto, pois não o fez em conformidade com o previsto no edital, e que entendendo que tal conclusão, somente será possível após a avaliação da prestação de contas, o procedimento administrativo deverá ser o mesmo adotado quando constatado o descumprimento total do objeto/reprovação das contas.

(...)

7. A Secretaria de Audiovisual expediu o Ofício 5 (SEI 0594853) à empresa Cinemascópio, no qual reiterou os termos do Ofício nº 4/2018 e concedeu prazo de 10 (dez) dias para impetração do Recurso. E alertando que eventual desprovimento do recurso implicaria na instauração de Tomada de Contas Especial.

8. É o que se tem a relatar. Passo à análise.

9. Preliminarmente, convém observar que a manifestação deste órgão jurídico em casos como o presente encontra abrigo no art. 11, inc. I e V da Lei Complementar nº 73/1993. Esta tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

10. Ademais, destaco 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. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza não vinculante.

11. Verifica-se que, visando observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, foi dado um novo prazo para que a Cinemascópio, se entendesse oportuno, apresentasse suas razões recursais. Cabe destacar que o procedimento sugerido no Ofício 5 da Sav se mostra consentâneo com o adotado por este Ministério no caso de reprovação de Contas, especialmente pela SEFIC. E, ainda, com o estabelecido na Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

“Tomada de Contas Especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.” (art. 2º, caput, da IN/TCU n.º 71/2012).

12. O procedimento também está em consonância com o Manual de Tomada de Contas Especial elaborado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que assim define os objetivos da Tomada de Conta Especial:

A Tomada de Contas Especial tem por objetivo apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal - com levantamento de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis – e obter o respectivo ressarcimento. Somente deverá ser instaurada a TCE quando, apurados os fatos, for constatado prejuízo aos cofres públicos e identificado(s) o(s) responsável(is) pelo dano e não houver êxito na recomposição ao Tesouro Nacional do dano causado ao erário.

13. Quanto à necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial, ela se mostra necessária quando esgotadas as medidas administrativas IN TCU nº 71, DE 28/12/2012:

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

Parágrafo único. Na hipótese de se constatar a ocorrência de graves irregularidades ou ilegalidades de que não resultem dano ao erário, a autoridade administrativa ou o órgão de controle interno deverão representar os fatos ao Tribunal de Contas da União. (AC)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)

#### **CAPÍTULO II DA INSTAURAÇÃO**

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico (NR)(todo o art.)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

14. Segundo o Parecer/PGFN/CDA Nº 333/2017, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, não será instaurada tomada de contas especial quando houver recolhimento do débito, comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis ou subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 100.000,00, com fundamento na IN TCU nº 71, de 28/12/2012. Porém, nos casos dos débitos com valores inferiores a R\$ 100.000,00 eles deverão ser encaminhados para a PGFN para que a mesma proceda à cobrança.

23. Na situação aqui analisada, em que se está a cobrar crédito decorrente de procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo, a ausência de quitação da dívida pode dar ensejo à instauração de tomada de contas especial, conforme se infere do Parecer PGFN/CJU/COJLC Nº 458/2013, que apreciou hipótese de necessidade de restituição ao erário de valores relativos a reequilíbrio econômico-financeiro pagos à contratada no período de 2008 a 2012:

(...)19. Em outra órbita, caso a Administração não logre êxito na recuperação dos créditos consoante acima exposto, bem como haja (i) comprovação da ocorrência de dano; (ii) identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano; (iii) descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que concedam suporte à comprovação de sua ocorrência; (iv) exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano; e (v) demonstração da relação entre a origem do dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano, deverá instaurar tomada de contas especial de que trata o *caput* do art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

24. Caso instaurada tomada de contas especial, essa será encaminhada ao TCU ou não. Nos termos do artigo 7º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa – TCU Nº 71, de 28 de novembro de 2012, a tomada não será encaminhada à Corte de Contas quando houver recolhimento do débito, comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis ou subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 100.000,009, de que trata o inciso I do art. 6º a mencionada Instrução Normativa.

(...)

34. De acordo com os normativos supra, em especial a IN Nº 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao TCU do processo de tomada de contas especial, a TCE está dispensada

ou será arquivada, **sem encaminhamento ao TCU**, quando o valor do débito for inferior ao limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Nesse caso, portanto, a competência para a cobrança do crédito público não será da PGU, mas da PGFN, por meio de inscrição em DAU e eventual ajuizamento de execução fiscal. Hão de incidir os normativos que impõem, como regra, a inscrição de todos os créditos da União, tributários e não tributários.

35. Aliás, a IN TCU N° 71/2012, em seu artigo 6º, § 2º, preconiza que a dispensa de instauração de TCE em razão do valor do crédito não isenta a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas, objetivando o ressarcimento ao Erário, como a solicitação ao órgão jurídico pertinente para que providencie medidas judiciais e extrajudiciais de recuperação do crédito público.

15. Cabe destacar que os arts. 15 e 16 da IN TCU n° 71, de 2012, determinam a inscrição do inadimplente no CADIN antes mesmo do julgamento da TCE:

**Art. 15. A autoridade competente deve:**

I - **registrar nos cadastros de devedores** e nos sistemas de informações contábeis, **especialmente no previsto na Lei n° 10.522, de 19 de julho de 2002**, as informações relativas ao valor do débito e à identificação dos responsáveis;

II - **dar ciência da providência indicada no inciso anterior ao responsável.**

Art. 16. A autoridade competente providenciará **baixa da responsabilidade pelo débito** se o Tribunal de Contas da União:

I - considerar elidida a responsabilidade pelo dano inicialmente imputada ao responsável;

II - considerar não comprovada a ocorrência de dano;

III - arquivar o processo por falta de pressupostos de instauração ou desenvolvimento regular;

IV - considerar iliquidáveis as contas;

V - der quitação ao responsável pelo recolhimento do débito; ou

VI - arquivar a tomada de contas especial com fundamento no art. 7º, inciso II, desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Na hipótese de o Tribunal de Contas da União concluir por débito de valor diferente daquele originalmente apurado, incumbe à autoridade competente efetuar os ajustes adicionais que se façam necessários com relação às medidas indicadas no art. 15 desta Instrução Normativa.

16. Este entendimento de que é possível a inscrição do débito no CADIN mesmo antes do julgamento da tomada de contas especial é adotado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, conforme se verifica da leitura do acórdão cuja ementa segue transcrita:

ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. SIAFI E CADIN. EXAME DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELA SUDENE. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. NÃO CONFIGURAÇÃO. REGISTRO NO SIAFI. ATRIBUIÇÃO NÃO EXCLUSIVA DO TCE. DESNECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. - A matéria sub examine cinge-se a análise da possibilidade de imposição de sanção, como inclusão nos cadastros de inadimplentes, antes da instauração e julgamento final da Tomada de Contas Especial pelo C. Tribunal de Contas da União, bem como analisar se restou configurado o contraditório e a ampla defesa na Auditoria Interna promovida pela agravada. - Como se observa na decisão agravada durante o procedimento administrativo de prestação de contas, a SUDENE concedeu a agravante todas as oportunidades para sua defesa. - No que tange à alegação de necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial para a inscrição da ora agravante no cadastro de inadimplentes, é cediça a jurisprudência desta Corte no sentido de que a inscrição no SIAFI e CADIN não se encontra subordinada à instauração e finalização do processo administrativo de Tomada de Contas Especial perante o TCU. - Agravo de instrumento não provido. Agravo regimental prejudicado. (AG 200905001124309, Desembargador Federal Paulo Gadelha, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::25/03/2010 - Página:169.).

17. Importante frisar que tal previsão é objeto de recurso extraordinário no STF, tendo sido reconhecida a sua repercussão geral, mas ainda não teve o seu mérito julgado (RE n° 607420/PI).

18. Cabe destacar que a instauração da TCE não impede a propositura da ação de cobrança, tendo em vista a independência das esferas administrativa e judicial.

19. Nesse sentido, cabe trazer excerto do Parecer/PGFN/CDA N° 333/2017, que prevê a possibilidade de propositura de ação de cobrança em concomitância com a instauração da TCE:

27. Portanto, de acordo com a CJU, seria possível efetuar a cobrança judicial do crédito, ainda que pendente a TCE no Tribunal de Contas da União, tendo em conta a independência das instâncias cível e

administrativa. Partindo desse raciocínio desenvolvido pela CJU, pautado na independência das esferas, depreende-se que se o TCU decidir pela regularidade das contas, regularidade com ressalvas ou pela impossibilidade de liquidação, ainda assim será viável ao órgão público lesado providenciar a cobrança judicial do crédito...

(...)

31. Em resumo, caberá à PGU a cobrança de crédito decorrente de decisão do TCU, título executivo extrajudicial, que julga irregulares as contas do responsável por dano ao Erário. Da mesma forma, competirá à referida Procuradoria a eventual propositura de ação de conhecimento na hipótese de decisão do TCU pela regularidade de contas, regularidade com ressalvas ou pela impossibilidade de liquidação.

32. Conseqüentemente, considerando o entendimento da CJU no sentido de que “O procedimento específico da tomada de contas especial não impede (...) que o órgão que sofreu o dano” providencie a cobrança judicial do crédito (Parecer PGFN/CJU/COJLC Nº 1723/2016), tem-se que, enquanto a TCE estiver em tramitação no TCU, sem julgamento, eventual propositura de ação judicial caberá à PGU. Isto porque, conforme explanado, independentemente de qual venha a ser a decisão daquele tribunal (cotas irregulares, regulares, regulares com ressalva ou ilíquidáveis), a competência para a cobrança judicial do crédito público será sempre da Procuradoria-Geral da União, por meio de ação de execução ou ação de conhecimento.

(...)

37. Ante o exposto, caso seja instaurada a TCE, para posterior encaminhamento ao TCU, o crédito não deverá ser inscrito em DAU, como asseverado neste parecer. Eventual cobrança judicial caberá à PGU. Com isso, não será cabível o parcelamento do crédito pela Lei nº 10.522/2002, porquanto se trata de crédito não tributário que somente poderia ser parcelado após sua inscrição em DAU, nos termos do artigo 2º, incisos I e II, da Portaria Conjunta PGFN/RFB Nº 15/2009.

20. Nesse mesmo sentido, posicionou-se a Procuradoria Geral Federal por meio do Parecer CGCOB/DICON Nº 20/2008

30. Restou demonstrado, à saciedade, que a realização do Controle Externo pelo TCU, por meio do julgamento de contas daqueles que tiverem causado prejuízo ao erário, não se constitui em instrumento exclusivo de busca de recomposição do patrimônio público que fora lesado. Tendo em vista o interesse público presente, criou-se uma pluralidade de meios para a obtenção de ressarcimento dos prejuízos causados ao patrimônio público. Tal pluralidade foi reconhecida, inclusive pelo TCU conforme se vê da Decisão nº 155/2001:

"51. Não obstante tais prerrogativas, a TCE deve ser instaurada, observados os pressupostos legais já mencionados, ante a vigência da LOTCU e IN/TCU nº 13/96. **Vale lembrar que a reparação de uma ato lesivo ao patrimônio público pode ser feita por intermédio de outras ações que não só a TCE, tais como: Ação de Improbidade Administrativa ou Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público, e da Ação Popular, promovida pelo cidadão.** Em nenhum dos casos essas ações obstarão ao regular prosseguimento da TCE referente ao mesmo ato lesivo”

### Conclusão:

21. Ante o exposto, conclui-se, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade:

a) o presente parecer é meramente opinativo conforme razões expostas nos itens 9 e 10 da presente parecer.

b) que o procedimento adotado nos ofícios nº 4 c/c nº5, mostra-se consentâneo com o praticado no âmbito desta e guarda conformidade com a IN TCU nº 71/2012. Caso seja apresentado o recurso e o mesmo não seja acatado, ou decorrido o prazo a proponente não tenha apresentado o recurso, deverá a área técnica tomar as providências necessárias para a instauração da TCE (conforme itens 14 a 19 da presente opinativo) e, se entender pertinente, encaminhar os autos, via Conjur/MinC, para o contencioso da AGU, para a propositura de ação de cobrança conforme pontuado nos itens 20 a 22 do presente parecer.

22. É o Parecer, salvo melhor juízo.

23. À consideração da Consultora jurídica.

Brasília, 12 de julho de 2018.

Julio Cesar Oba

**Advogado da União**

**SLAPE 1578154**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00106002049201775 e da chave de acesso 06d6d9ae

---

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR OBA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 141907395 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR OBA. Data e Hora: 13-07-2018 16:50. Número de Série: 13230737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---