



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. 00476/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.002086/2018-01

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB E OUTROS

ASSUNTOS: CADASTRO DE INADIMPLENTES - CADIN

EMENTA:

I – A Termo de Execução Descentralizada – TED é um instrumento, por meio do qual uma unidade orçamentária descentralizadora transfere um recurso para um órgão e/ou entidade integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, com o fim de desenvolver um objeto de interesse da unidade descentralizadora, nos termos estabelecidos em programa de trabalho e respeitada fielmente a classificação funcional programática.

II – Se não existe nenhuma parte do objeto a ser executada, NÃO É POSSÍVEL EFETUAR MAIS NUNHUM REPASSE FINANCEIRO.

III - Eventual transferência de recurso estaria totalmente ao arrepio da lei, pois se consolidaria uma inequívoca inobservância das normas legais que regulam as transferências de recursos da União.

IV - Não é razoável sustentar que um Gestor Público seja obrigado a efetuar uma transferência de recursos, em absoluto descumprimento da lei, apenas para colaborar com as despesas efetuadas pela UFPB, com a aquisição de computadores que não serão utilizados em nenhuma atividade vinculada ao órgão repassador (MinC).

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de questão submetida à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - AGU, a respeito de infundada alegação da UFPB, no sentido de sustentar a existência de uma dívida da União (MinC) com a mencionada Instituição de Ensino Superior Federal, decorrente de valores não repassados, no âmbito de Termos de Execução Descentralizada (TED 014/2016 e TED 23/2016).

2. Inicialmente, a Secretaria do Audiovisual - SAV/MinC, por meio da Nota Técnica nº 2/2018 (0504881 - SEI), encaminhou consulta à Conjur/MinC, por meio da qual apresentou questionamentos, a respeito da juridicidade da inscrição da União (MinC) no CADIN e solicitou a judicialização da situação.

3. Vale transcrever excertos da Nota Técnica nº 2/2018, para detalhar a questão fático-jurídica inicial, que ora é analisada pela Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

PROCESSO Nº 01400.002086/2018-01

1. ASSUNTO

1.1 A presente Nota Técnica tem o objetivo de apresentar os esclarecimentos necessários em face da inscrição do Ministério da Cultura no Cadastro Informativo de Débitos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), por parte da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), conforme SEI [0502268](#). O presente expediente visa subsidiar os encaminhamentos jurídicos necessários, considerando que a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura NÃO reconhece haver dívida junto à UFPB.

2. ANÁLISE

2.1 A suposta dívida a que se remete a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) para alegar existência de obrigação não cumprida por parte do Ministério, ocorre no âmbito de dois Termos de Execução Descentralizada firmados entre a Secretaria do Audiovisual e aquele órgão, conforme detalhamento abaixo:

1 - TED nº 014/2016

Processo nº [01400.007788/2016-19](#)

Objeto: Experiência Brasil Cultura nas Olimpíadas | Desenvolvimento de aplicativos do Ministério da Cultura para as Olimpíadas e Paralimpíadas.

2 - TED nº 23/2016

Processo nº [01400.200138/2016-32](#)

Objeto: Acessibilidade Audiovisual nas Olimpíadas | Projeto e Desenvolvimento de Aplicações e Conteúdos Audiovisuais Acessíveis para as Olimpíadas e Paralimpíadas do Rio de Janeiro em 2016.

2.2 Ocorre que a Universidade atestou ter sido concluído o objeto dos TEDs, conforme "Relatórios de Encerramento" SEI [0189071](#) e [0189068](#) e, após tal ateste, solicitou a liberação de novos recursos orçamentários para aquisição de equipamentos. Há que se frisar que a Universidade informou que o objeto fora plenamente cumprido com utilização de equipamentos próprios. Em virtude disso, o Ministério da Cultura informou não ser possível o repasse, visto que não haveria razoabilidade em se proceder repasses posteriores à conclusão do objeto pactuado (Ofício SEI [0272656](#)):

2. O pedido de liberação dos recursos no montante de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) não poderá ser acatado, tendo em vista que o objeto do TED já foi cumprido (conforme relatório encaminhado pelo conveniente), deixando claro que o projeto já fora executado com outros equipamentos.

2.3 Cabe ressaltar, ainda, que a SAv procedeu à solicitação de cancelamento dos saldos dos empenhos remanescentes, os quais foram devidamente ajustados no SIAFI pela Coordenação Geral de Execução Financeira e Orçamentária (CGEXE/SPOA). No entanto, como trata-se de TED, o empenho foi emitido pelo Beneficiário, que neste caso é a UFPB, resultando no seguinte registro no SIAFI:

(...)

3. CONCLUSÃO

3.1 Desta forma, a Secretaria do Audiovisual ratifica que procedeu ao cancelamento dos repasses remanescentes e que não reconhece existência de qualquer dívida junto à Universidade beneficiária, não sendo admissível a inscrição do Ministério da Cultura no Cadastro Informativo de Débitos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), uma vez que foi atestado pela universidade o pleno cumprimento dos objetos dos dois TEDs sem que tivesse havido a aquisição de novos equipamentos (com utilização dos equipamentos da própria universidade).

3.2 Assim, não haveria razoabilidade, observando os princípios da Administração Pública, sobretudo o da economicidade, em se proceder repasses para aquisição de equipamentos cujo objeto do TED já fora atestado como cumprido. Não seria razoável que o Ministério da Cultura efetuasse repasses financeiros com o único objetivo de incrementar o patrimônio eletrônico / digital da UFPB, posteriormente à plena conclusão do objeto pactuado entre MinC e UFPB e, caso o MinC o fizesse, estaria incorrendo em irregularidade na gestão de recursos públicos.

3.3 Diante disso, recomendamos, salvo melhor juízo, que os autos do presente processo sejam direcionados para análise da CONJUR e prosseguimentos posteriores cabíveis, no sentido de questionar judicialmente a inscrição no CADIN realizada pela UFPB.

4. Analisando-se a Nota Técnica acima referida, constata-se que a área técnica se manifestou conclusivamente exarando duas afirmações:

- o **a)** a Secretaria do Audiovisual ratifica que procedeu ao cancelamento dos repasses remanescentes e que **não reconhece existência de qualquer dívida junto à Universidade beneficiária**, não sendo admissível a inscrição do Ministério da Cultura no Cadastro Informativo de Débitos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), uma vez que foi atestado pela universidade o pleno cumprimento dos objetos dos dois TEDs sem que tivesse havido a aquisição de novos equipamentos (com utilização dos equipamentos da própria universidade); e
- o **b)** **não haveria razoabilidade, observando os princípios da Administração Pública, sobretudo o da economicidade, em se proceder repasses para aquisição de equipamentos cujo objeto do TED**

já fora atestado como cumprido. Não seria razoável que o Ministério da Cultura efetuasse repasses financeiros com o único objetivo de incrementar o patrimônio eletrônico / digital da UFPB, posteriormente à plena conclusão do objeto pactuado entre MinC e UFPB e, caso o MinC o fizesse, estaria incorrendo em irregularidade na gestão de recursos públicos.

5. A questão foi submetida à douta Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – AGU, que no exercício de seu mister institucional promoveu uma Reunião de Conciliação, em 04 de julho de 2018, e conforme o Terno de Reunião nº 96/2018/CCAF/AGU-IAV, assim ficou ajustado:

Constatada a impossibilidade de se construir uma solução consensual para a controvérsia, uma vez que os posicionamentos diametralmente opostos estão bem consolidados, os representantes dos interessados e a conciliadora decidiram encerrar as tratativas e encaminhar o procedimento para o arbitramento da Advocacia-Geral da União, na forma do §1º do art. 36 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

Todavia, considerando a instauração deste procedimento administrativo, que resultará na solução da controvérsia, não pela via consensual, mas pela via de parecer, o representante da UFPB comprometeu-se a retirar, imediatamente, o registro do Ministério da Cultura no CADIN, perdendo o objeto o pedido cautelar formulado pelo requerente.

Acordou-se o prazo comum de 30 dias para a apresentação de razões finais, que serão juntadas aos autos (SAPIENS) diretamente pela CONJUR/MinC e PF/UFPB.

6. Diante deste cenário fático-jurídico, a SAV/MinC visando complementar o plexo de informações fáticas, emitiu a Nota Técnica nº 9/2018 (SEI – 0626679), no seguinte sentido:

1.3. Diante do exposto, a SAV reitera que **NÃO reconhece haver dívida junto à UFPB** e torna a apresentar a manifestação técnica que embasa tal entendimento por intermédio do presente expediente.

2. ANÁLISE

2.1. A suposta dívida a que se remete a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) para alegar existência de obrigação não cumprida por parte do Ministério, ocorre no âmbito de dois Termos de Execução Descentralizada firmados entre a Secretaria do Audiovisual e aquele órgão, conforme detalhamento abaixo:

1 - TED nº 014/2016

Processo nº [01400.007788/2016-19](#)

Objeto: Experiência Brasil Cultura nas Olimpíadas | Desenvolvimento de aplicativos do Ministério da Cultura para as Olimpíadas e Paralimpíadas.

2 - TED nº 23/2016

Processo nº [01400.200138/2016-32](#)

Objeto: Acessibilidade Audiovisual nas Olimpíadas | Projeto e Desenvolvimento de Aplicações e Conteúdos Audiovisuais Acessíveis para as Olimpíadas e Paralimpíadas do Rio de Janeiro em 2016.

2.2. Ocorre que a Universidade atestou ter sido **concluído o objeto dos TEDs**, conforme "**Relatórios de Encerramento**" SEI [0189071](#) e [0189068](#) entregues à SAV pessoalmente em reunião com os professores realizadores do projeto, atestando a plena execução do objeto. Segue imagem que demonstra o título e resumo dos documentos, ambos datados de **13 DE DEZEMBRO DE 2016**. A íntegra dos **RELATÓRIOS DE ENCERRAMENTO** está disponível em SEI [0189071](#) e [0189068](#).

(...)

2.5. Cabe ressaltar, ainda, que a SAV procedeu à solicitação de cancelamento dos saldos dos empenhos remanescentes, os quais foram devidamente ajustados no SIAFI pela Coordenação Geral de Execução Financeira e Orçamentária (CGEXE/SPOA). No entanto, como trata-se de TED, o empenho foi emitido pelo Beneficiário, **que neste caso é a UFPB**, resultando no seguinte registro no SIAFI:

(...)

3. CONCLUSÃO

3.1. Desta forma, a Secretaria do Audiovisual ratifica que procedeu ao cancelamento dos repasses remanescentes e que **não reconhece existência de qualquer dívida junto à Universidade beneficiária**, não sendo admissível a inscrição do Ministério da Cultura no Cadastro Informativo de Débitos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), uma vez que foi atestado pela

universidade o pleno cumprimento dos objetos dos dois TEDs sem que tivesse havido a aquisição de novos equipamentos (com utilização dos equipamentos da própria universidade).

3.2. Há que se destacar que os equipamentos que estavam previstos para o TED visavam atender a uma demanda muito específica, qual seja o cumprimento do objeto. Eram um **meio** para um **fim** e não um fim em si mesmos. Podemos utilizar como **analogia** a locação de um palco para realização de peça teatral, imaginemos que um parceiro por algum motivo (dificuldade licitatória, por exemplo) não conseguisse locar espaço para realização de peça teatral e executasse o objeto pactuado em auditório da própria instituição. Seria cabível que o órgão descentralizador ainda assim repassasse recursos para aluguel de espaço (no caso, o palco)? Nessa situação hipotética fica bastante evidente que embora o espaço possa ser utilizado o será para realização de OUTRA ação e não para o cumprimento do objeto pactuado, qual seja a peça, visto que essa já foi realizada com outros meios. Ou em outra situação análoga, no âmbito do setor audiovisual, área de atuação dessa SAV, caso estivesse prevista a aquisição de câmera para filmagem para realizar a produção de uma obra audiovisual que não pudesse ser viabilizada por algum motivo, mas a obra audiovisual tivesse sido plenamente executada se utilizando de equipamentos do próprio parceiro, haveria razoabilidade de que houvesse descentralização para aquisição de câmera posteriormente à realização do objeto apenas com fundamento de que tal equipamento estava previsto no plano de trabalho pactuado? Por óbvio que não. O objeto pactuado tendo sido plenamente executado (conforme atestado pela própria UFPB) inviabiliza a aquisição de equipamentos para realização do mesmo.

(...)

3.4. A SAV informou em diversos momentos à UFPB que não faria nenhuma descentralização de recursos posterior à conclusão do objeto, de forma que o procedimento mais adequado, se a Universidade não dispunha de recursos para aquisição de equipamentos, seria não receber os equipamentos, interrompendo a aquisição de equipamentos que não mais seriam utilizados na realização da parceria firmada via TED. Assim, **não haveria razoabilidade, observando os princípios da Administração Pública, sobretudo o da economicidade, em se proceder repasses para aquisição de equipamentos cujo objeto do TED já fora atestado como cumprido.** Não seria razoável que o Ministério da Cultura efetuasse repasses financeiros com o único objetivo de incrementar o patrimônio eletrônico / digital da UFPB, posteriormente à plena conclusão do objeto pactuado entre MinC e UFPB e, caso o MinC o fizesse, estaria incorrendo em irregularidade na gestão de recursos públicos.

3.5. Diante de todo o exposto, a SAV entende, salvo melhor juízo, que o procedimento mais adequado para o caso em tela seja a realização por parte da UFPB de processo de Reconhecimento de Dívida, concomitante à realização de processo de apuração de eventuais responsabilidades pelo recebimento dos equipamentos, tendo em vista a reiterada informação por parte do MinC de que não seria realizado repasse de recursos para fazer jus à aquisição dos mesmos, pelos motivos já fartamente apresentados nos autos e na reunião de conciliação realizada. Nesse viés, sugere à CONJUR que solicite à AGU que seja atestada a inexistência de dívida do Ministério da Cultura e que a UFPB seja orientada a buscar a resolução da questão junto ao seu fornecedor identificando a existência de eventual cometimento de irregularidades, se for o caso.

7. É o relatório. Passo à análise da matéria, 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 8.837/2016, 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”.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

8. Pede-se vênica para reiterar que, compulsando-se os autos processuais constata-se que o caso sob análise versa sobre a existência ou não de obrigação do MinC, em repassar recursos via TED para UFPB, que seriam usados para aquisição de equipamentos, mesmo já tendo a UFPB afirmado que o objeto do TED já foi cumprido.

9. O art. 1º, § 1º, III, do Decreto 6.170/2007, com as alterações introduzidas pelo Dec. 8.180/2013, definiu o termo de execução descentralizada como o “*instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução*”.

de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática”.

10. No âmbito do Ministério da Cultura, a Portaria/MinC nº 23, de 13/03/2014 (que altera dispositivos da Portaria/MinC nº 110, de 21/11/2011), em seu Anexo, estabeleceu o novo modelo de Termo de Execução Descentralizada a ser utilizado no âmbito deste Ministério quando da descentralização de créditos entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

11. Por colaborar com a resolução da questão, transcrevem-se excertos da Portaria MinC nº 23, 13 de março de 2014, *ipsis litteris*:

PORTARIA Nº - 23, DE 13 DE MARÇO DE 2014

Altera dispositivos da Portaria nº 110, de 21 de novembro de 2011, do Ministério da Cultura.

A MINISTRA DE ESTADO DA CULTURA, no uso da competência que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e na Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, resolve:

Art. 1º A Portaria nº 110, de 21 de novembro de 2011, do Ministério da Cultura, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º A descentralização de créditos orçamentários constantes do orçamento do Ministério da Cultura e do Fundo Nacional de Cultura - FNC para outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, condiciona-se-á à apresentação prévia, pelo órgão ou entidade proponente, do Termo de Execução Descentralizada, na forma do Anexo desta Portaria. (NR)

Art. 2º O repasse dos recursos financeiros será realizado de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Termo de Execução Descentralizada. (NR)

.....
Art. 5º

Parágrafo único. A título informativo, os órgãos ou entidades beneficiários dos recursos, encaminharão ao órgão repassador, no prazo de 60 (sessenta) dias após o fim da vigência do Termo, relatório físico-financeiro informando os resultados alcançados acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização. (NR)*

Art. 2º O Anexo à Portaria nº 110, de 2011, passa a vigorar na forma do Anexo à presente Portaria.

12. Diante desse cenário fático-jurídico pode-se asseverar que, o Termo de Execução Descentralizada – TED é um instrumento, por meio do qual uma unidade orçamentária descentralizadora transfere um recurso para um órgão e/ou entidade integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, com o fim de desenvolver um objeto de interesse da unidade descentralizadora, nos termos estabelecidos em programa de trabalho e respeitada fielmente a classificação funcional programática.

13. Analisando-se os documentos acostados aos autos, constata-se que a UFPB CUMPRIU INTEGRALMENTE O OBJETO ESTABELECIDO NO TERMO DE EXECUÇÃO DESCETRALIZADA – TED, UTILIZANDO-SE DE SUA INFRAESTRUTURA JÁ EXISTENTE, NÃO SENDO NECESSÁRIA NENHUMA AQUISIÇÃO DE NOVOS COMPUTADORES, PARA O FIEL CUMPRIMENTO DO OBJETO.

14. NESSE SENTIDO, A PRÓPRIA UFPB OFICIA O MINC ANUNCIANDO O CUMPRIMENTO INTEGRAL DO OBJETO ESTABELECIDO NO TED.

15. O MinC nunca teve a intenção de não cumprir a integralidade das obrigações avençadas no TED, todavia, obstáculos, de ordem legal, impedem que o MinC efetue qualquer espécie de repasse à UFPB, relacionado aos epigrafados TED's que já tiveram seus objetos concluídos, conforme noticiado pela própria UFPB.

16. Nos termos acima transcrito: “o repasse dos recursos financeiros será realizado de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Termo de Execução Descentralizada”, logo, se não existe nenhuma parte do objeto a ser executada, NÃO É POSSÍVEL EFETUAR MAIS NUNHUM REPASSE FINANCEIRO.

17. QUALQUER REPASSE DE RECURSOS DESVINCULADOS DE UM RESPECTIVO CUMPRIMENTO DE OBJETO, NECESSARIAMENTE, NÃO ESTARÁ ALBERGADO PELO MANTO DA LEGALIDADE.

18. Vale frisar que o MinC considera a UFPB uma grande parceira, e percebe que a aquisição extemporânea dos computadores não deve ter sido realizada com má-fé, todavia, não é possível que recursos da União decorrentes de um TED, que tem objeto definido e já concluído, possam ser transferidos para saldar a aquisição de equipamentos que sequer serão utilizados para cumprir o objeto do TED.

19. Apenas para fins de debate, se essa transferência ocorresse, ela estaria totalmente ao arrepio da lei, pois estaria consolidando uma inequívoca inobservância das normas legais que regulam as transferências de recursos da União.

20. Não é razoável sustentar que um Gestor Público seja obrigado a efetuar uma transferência de recursos, em absoluto descumprimento da lei, apenas para colaborar com as despesas efetuadas pela UFPB, com a aquisição de computadores que não serão utilizados em nenhuma atividade vinculada ao órgão repassador (MinC).

III. CONCLUSÃO.

21. **Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU conclui que: (I)** o Termo de Execução Descentralizada – TED é um instrumento, por meio do qual uma unidade orçamentária descentralizadora transfere um recurso para um órgão e/ou entidade integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, com o fim de desenvolver um objeto de interesse da unidade descentralizadora, nos termos estabelecidos em programa de trabalho e respeitada fielmente a classificação funcional programática; **(II)** se não existe nenhuma parte do objeto a ser executada, **NÃO É POSSÍVEL EFETUAR MAIS NUNHUM REPASSE FINANCEIRO**; **(III)** eventual transferência de recurso estaria totalmente ao arrepio da lei, pois se consolidaria uma inequívoca inobservância das normas legais que regulam as transferências de recursos da União; e **(IV)** não é razoável sustentar que um Gestor Público seja obrigado a efetuar uma transferência de recursos, em absoluto descumprimento da lei, apenas para colaborar com as despesas efetuadas pela UFPB, com a aquisição de computadores que não serão utilizados em nenhuma atividade vinculada ao órgão repassador (MinC).

22. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à CCAF – CGU/AGU.

Brasília, 31 de julho 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) 01400002086201801 e da chave de acesso f03a5951

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 154718258 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 01-08-2018 16:57. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.
