



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS CULTURAIS - CONJUR-MC  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00130/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.025743/2009-99**

**INTERESSADOS: ARTEMÍDIA MARKETING CULTURAL LTDA.**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

**E OUTROS**

EMENTA: I. Mecenato. II. Reprovação da prestação de contas de projeto cultural. III. Exaurimento da esfera administrativa. IV. Divergência no posicionamento da Área Técnica. V. Pedido de revisão de ofício pela Administração. Ausência de fato novo ou circunstância relevante que justifique a invalidação da decisão adotada. VI. Parecer pelo não cabimento de revisão da decisão de reprovação e imediata instauração da Tomada de Contas Especial.

1. Retornam-se os autos a esta Consultoria Jurídica em atenção ao Despacho n.º 0739860/2018 do Gabinete do Ministro (fls. 474) para "(...) *análise e manifestação acerca da ocorrência ou não de divergência entre o Parecer n.º 561/2018, desta Consultoria Jurídica e o Despacho n.º 0470495/2018 da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura no que dizem respeito as ações de medidas compensatórias.*"
2. Por meio do Despacho n.º 546/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (fls. 475) os autos foram enviados à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC para análise prévia, que juntou a Nota Técnica n.º 1/2019, cujo teor será também objeto do presente Opinitivo.
3. Em apertada síntese, tratam os autos de reprovação das contas do projeto cultural " 10x10", do proponente Artemidia Marketing Cultural Ltda - Me, aprovado pela Portaria n.º 485, de 21 de setembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 22 de setembro de 2010 (fls. 121), que autorizou a captação de R\$ 319.965,80 (trezentos e dezenove mil, novecentos e sessenta e cinco reais e oitenta centavos), para a confecção de livro de arte sobre a vida da população que vive na margem dos principais rios do Brasil. Cada capítulo trataria de um rio e seria escrito por um autor diferente, totalizando dez rios por dez autores.
4. Ocorre que a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, quando da análise da prestação de contas, concluiu que o objeto e o objetivo não foram alcançados, nos termos do Relatório de Execução n.º 183/2014 (fls. 151-151-v). Desta forma, a portaria n.º 341, de 30 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 2 de junho de 2014 (fls. 172) divulga a reprovação das contas e aplica a penalidade de inabilitação do proponente.
5. Irresignado, o proponente interpôs recurso (fls. 175/198) no intuito de reverter a decisão, o qual foi objeto de análise pelo Despacho n.º 970/2014 - COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC (fls. 202/203-v) que concluiu pelo seu não provimento. Esta Consultoria Jurídica acompanhado o posicionamento da área técnica por por meio do Parecer n.º 786/2014/CONJUR-MINC/CGU/AGU (fls. 207/208).
6. Assim, foi publicado o Despacho n.º 57 de 1º de outubro de 2014 (fls. 210/212), publicado no Diário Oficial da União de 2 de outubro de 2014, da Ministra de Estado à época negando provimento ao recurso.
7. Em que pese tenha ocorrido o exaurimento da esfera administrativa em outubro de 2014, tornando irretratável a decisão de reprovação no âmbito desta Pasta, a SEFIC até o momento não deu andamento aos autos com o fim de instaurar a respectiva Tomada de Contas Especial, ao examinar diversos recursos eminentemente protelatórios, que buscam a substituição da penalidade de inabilitação e do dever de ressarcir os cofres públicos pela confecção tardia do objeto.

É o breve relatório.

**FUNDAMENTAÇÃO**

**DAS DIVERGÊNCIAS CONSTATADAS**

8. *Ab initio*, causa espécie o retorno dos autos a esta Consultoria Jurídica para análise de eventual divergência entre o posicionamento desta Consultoria e o da SEFIC por serem órgãos distintos com atribuições diversas.
9. É cediço competir à SEFIC planejar, coordenar e supervisionar a operacionalização do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) com a aprovação, monitoramento e prestação de contas de projetos culturais, dentre outras atribuições, a fim de dar andamento à política pública em questão.
10. Por sua vez, à Consultoria Jurídica compete fixar interpretação da Constituição, das leis, tratados e demais atos normativos, além de assistir o Ministro e demais autoridades no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por eles praticados, de forma que a consultoria prestada se reveste de teor estritamente jurídico, possuindo natureza opinativa, não vinculante para o gestor

público, o qual pode, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica, desde que justifique as razões que motivam tal postura.

11. Do exame dos autos é possível aferir divergência de entendimento nas decisões tomadas pela própria SEFIC, como será melhor evidenciado no correr do presente Opinativo.

12. Conforme já salientado alhures, de outubro de 2014 até o presente momento, os autos foram objeto de diversos pedidos do proponente para substituir a decisão de reprovação e inabilitação pela autorização de cumprimento do objeto *à posteriori*, apesar de incabíveis e extemporâneos os pleitos foram objeto de análise pela área técnica como no pedido de reconsideração (fls. 216/228) analisado pelo Despacho n.º 2219/2014 - CGAAV/DIC/SEFIC/MINC (fls. 232/232-V) e no recurso inominado (fls. 246/278), complementado pelo aditamento (fls. 279/331) e solicitação de juntada do protótipo do livro (fls. 332/333), os quais foram devidamente afastados pelo Despacho n.º 0470495/2017 (fls. 340/341), de lavra da Coordenação de Avaliação do Objeto, que ora se reproduz:

"(...) 8. Insatisfeita ante o itinerário percorrido pelo Pronac 09 6937, a proponente decidiu então por manejar novo recurso administrativo (fls. 216/230), protocolado no MinC dia 13/10/2014), o qual não fora objeto de análise, conforme disposto no Despacho n.º 2219/2014 - CGAAV/DIC/SEFIC/MinC (FL. 232), **por ter sido "interposto extemporaneamente" e pelo fato de que já se haviam esgotado as instâncias administrativas deste Ministério, inclusive com manifestação com provimento negado pela então Ministra de Estado da Cultura.**

9. Após o relatado, outros três novos recursos administrativos foram apresentados (fls. 246-260, em 03/06/2015; fls. 279-310, em 08/07/2015; e fls. 335-339, em 24/05/2017), nos quais foram levantados questionamentos e apresentadas sugestões pela proponente visando à resolução de seu imbróglio. Destes documentos, podemos salientar as seguintes ponderações aduzidas:

a. Abordou a longa experiência da instituição proponente *ArteMídia Marketing Cultural Ltda. na promoção da cultura nacional, tendo desenvolvido diversos projetos culturais no âmbito do Pronac, ressaltando que o produto cultural do projeto fora indicado para representar o Brasil na Feira do livro de Bogotá em 2012;*

b. Foram trazidos ensinamentos de singulares nomes do mundo jurídico, como Carlos Maximiliano e o Ministro Luis Roberto Barroso, versando sobre a importância dos princípios administrativos da Razoabilidade e da Proporcionalidade para os agentes públicos quando da condução de seus labores;

c. A Proponente dispôs-se a, como forma alternativa de compor o débito, produzir novo livro com recursos próprios, nos exatos termos do que fora inicialmente proposto no projeto aprovado; e

d. Traz à baila a possibilidade de conversão da lograda reprovação do projeto cultural em aprovação com ressalvas, tendo-se como embasamento o conteúdo disposto na alínea "d", do inciso II, do art. 106 da IN n.º 01/2017/MinC, invocando para tanto a aplicação do instituto da retração da norma mais benéfica.

**10. A partir dos argumentos e solicitações formulados, passamos a manifestar-nos quanto à possibilidade de resolução das questões aventadas pela proponente.**

**a. Informamos que, em relação à possibilidade de aplicação da IN M.º 01/2017/MinC ao projeto em análise, esta somente seria possível se no momento da publicação da referida Instrução Normativa, estivesse o projeto cultural em execução. Ressaltamos ainda que, conforme informado anteriormente, já se esgotaram as instâncias administrativas deste Ministério, inclusive com manifestação com provimento negado pela então Ministra de Estado da Cultura.**

**b. Quanto à possibilidade de composição alternativa, informamos a inviabilidade de tal medida, uma vez que o projeto já teve seu período de execução encerrado. Transcrevemos aqui o art. 97, parágrafo dez e onze da referida IN n.º 01/2017/MinC:**

**'Art. 97. Os projetos culturais terão sua execução acompanhada de forma a assegure a consecução do seu objeto,** permitida a delegação, conforme previsto no art. 8.º do Decreto n.º 5.761, de 2006.

**§10 Na fase de execução,** verificadas impropriedades no cumprimento das medidas de acessibilidade, democratização de acesso, bem como dos planos de divulgação e distribuição, será oportunidade *medida compensatória*, visando a regularização do projeto.

**§11A medida compensatória** prevista no parágrafo anterior será proposta pelo proponente e realizada após aprovação do MinC, **devendo ser concretizada dentro do prazo de execução do projeto.** com aderência ao objeto aprovado (grifo nosso).

**11. Destarte, reiteramos que devido ao esgotamento das vias administrativas previstas para análise do projeto cultural e da impossibilidade de implementação das vias alternativas apresentadas pela entidade proponente para resolução das pendências - conforme anteriormente exposto - entende-se que o recurso formulado pela representação da instituição proponente deva ser indeferido, e para tanto sugere-se a manutenção da reprovação das contas do projeto."**

13. Corroborando tal posicionamento, esta Consultoria Jurídica ratifica o pronunciamento da SEFIC por meio da Cota n.º 8/2018/CONJUR-MIC/CGU/AGU (fls. 343), de lavra do Ilustre Advogado da União, Sr. Osiris Vargas Pellanda, e **alerta a área técnica quanto ao comportamento evidentemente procrastinatório do proponente, orientando a imediata adoção de providências para instauração de Tomada de Contas Especial a fim de se recompor o erário, sob pena de responsabilidade do agente público que der causa ao retardo injustificado do**

**processo.** Vejamos:

"(...) 1. Em se tratando de recurso já rejeitado em 2014 pela autoridade máxima da hierarquia recursal prevista no regulamento do Pronac, e considerando a **reiterada apresentação de expedientes extemporâneos e sem quaisquer fatos novos dignos de análise, afigura-se evidentemente procrastinatório o comportamento da empresa devedora, devendo ser imediatamente adotadas as providências cabíveis para composição do dano ao erário, sob pena de responsabilidade do agente público que der causa ao retardo injustificado do processo. Por fatos novos não podem ser entendidos regulamentos supervenientes, até porque a regra que trata da possibilidade de apresentação e medidas compensatórias não é válida para processos já julgados em sede recursal e com trânsito em julgado administrativo já consumado.**

2. Ressalto, por oportuno, que ainda que seja possível ao interessado, a qualquer momento, apresentar pedidos de revisão lastreados em fatos novos dignos de análise, **tal faculdade não obsta o regular trâmite processual, não possuindo qualquer efeito suspensivo sobre os efeitos da decisão denegatória do recurso.** Portanto, não impedem a regular instauração de tomada de contas especial ou inscrição do débito em dívida ativa, conforme o caso, sendo que eventual pedido de revisão posterior a tais medidas devem ser dirigidos diretamente às autoridade competentes para tais procedimentos. (...)"

14. Nesse sentido, a Coordenação Geral de Avaliação de Resultados por meio do Ofício n.º 004/2018 - COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC-MinC (fls. 347/347-v), de 12 de janeiro de 2018, informa a **impossibilidade de acatamento o pedido de recomposição alternativa do débito, por se tratar de expedientes extemporâneos e sem quaisquer fatos novos, configurando comportamento procrastinatório do proponente, devendo ser adotadas providências para a recomposição do dano ao erário, nos seguintes termos:**

"(...)1. Acusamos o recebimento dos recursos apresentados pela proponente Artemidia Marketing Cultural Ltda. Entretanto, comunicamos a impossibilidade de acatar os documentos.

2. Conforme COTA n.º 8/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU e, **em se tratando de recurso já rejeitado em 2014 pela autoridade máxima da hierarquia recursal prevista no regulamento do Pronac, e considerando a reiterada apresentação de expedientes extemporâneos e sem quaisquer fatos novos dignos de análise, afigura-se evidentemente procrastinatório o comportamento da empresa devedora, devendo ser imediatamente adotadas as providências cabíveis para a recomposição do dano ao erário.** Por fatos novos não podem ser entendidos regulamentos supervenientes, até porque a regra que trata da possibilidade de apresentação de medidas compensatórias não é válida para processos já julgados em sede recursal e com trânsito em julgado administrativo já consumado. (...)"

15. Urge salientar que apesar da recomendação desta Consultoria, nenhuma medida foi tomada no sentido de instaurar a Tomada de Contas Especial, pelo contrário, ante novo pleito do proponente no intuito de substituir o ressarcimento ao erário pela realização tardia do objeto, desta feita fundamentado no instituto da medida compensatória previsto na Instrução Normativa n.º 05/2017, o proponente solicita revisão da decisão proferida no Ofício 004/2018 (fls. 356/359), replicando os mesmos argumentos já analisados e denegados anteriormente. Vejamos:

"(...) Fazemos referência ao Parecer COTA n.º 8/2018/CONJUR-MINIC/CGU/AGU, mencionando no Ofício n.º 004/2018 - COAOB/CGARE/DEIPC/SEFIC-MinC, de 12 de janeiro de 2018, para, com base no **art. 54, inciso II, §2.º, da Instrução Normativa do Ministério da Cultura n.º 05, de 26 de dezembro de 2017**, apresentar pedido de revisão da decisão exarada no referido Ofício, considerando a necessidade de oitiva da CNIC em relação à **proposta de medida compensatória apresentada pela proponente.**

(...)

Assim sendo, sem maiores rodeios e delongas, venho por meio desta pugnar pela **autorização de medida compensatória a ser negociada entre o proponente e a SEFIC** com o objetivo de impedir o cometimento de grave ilegalidade consubstanciada na prolação de ato administrativo sancionador em claro desvio de finalidade e em violação dos princípios da legalidade, proporcionalidade e isonomia."

16. **Na contramão dos argumentos contidos no Ofício n.º 004/2018 e das diversas decisões previamente exaradas pela SEFIC e por esta Consultoria Jurídica, a Coordenação Geral de Avaliação de Resultados, por meio do Ofício n.º 010/2018 (fls. 355/355-v), em 15 de fevereiro de 2018, concede prazo de 30 dias ao proponente para concretizar o objeto extemporaneamente, nos termos do pedido de medida compensatória.** Senão vejamos:

"(...) 1. Acusamos o recebimento, em 09/02/2018, de documentação enviada pela defesa da entidade proponente acima identificada, em que é solicitada a este Ministério **autorização para que se proceda à impressão, distribuição e envio de comprovação do cumprimento do Plano de Distribuição do projeto cultural em**

**tela, concorde projeto inicialmente aprovado.** A este respeito, recapitulamos que o Pronac 09 6937 fora reprovado por descumprimento do objeto e objetivos pactuados, conforme exposto no Relatório de Execução n.º 183/2014 – COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MinC, anexo ao SALIC.

2. Na documentação encaminhada, a entidade proponente roga “apresentar o novo livro criado para fins de efetivo cumprimento do objeto, seguindo exatamente o roteiro inicialmente previsto” e informa que “a comprovação de cumprimento do Plano de Distribuição será apresentada em até 30 (trinta) dias”. Ela assegura ainda que o cumprimento do pleito apresentado seria possível devido ao fato de que a “nova versão do livro devidamente registrada na Fundação Biblioteca Nacional desde agosto de 2015”, o que lhe possibilitaria a imediata impressão e distribuição dos produtos culturais a serem confeccionados.

**Diante do exposto, cientificamos então a proponente da concessão de 30 dias para que sejam executadas as ações pretendidas, consoante rogativa encaminhada. Informamos ainda que, uma vez enviada a comprovação da execução do Plano de Distribuição do novo livro, será procedida a verificação quanto à compatibilização das ações executadas com aquelas inicialmente pactuadas, sem prejuízo das demais análises que se façam necessárias (...)**

17. Após a apresentação do livro e documentação a respeito da sua distribuição (fls. 360/404), **a Coordenação de Avaliação do Objeto, por meio do Despacho n.º 0654925/2018 (fls. 462/465), classifica a concretização do objeto como fato novo e defende a retificação da decisão de reprovação das contas para que seja o projeto aprovado, em flagrante afronta ao princípio da legalidade, do interesse público e da segurança jurídica das decisões.** Senão vejamos:

"(...) 17. Diante do exposto, considerando que **o proponente conseguiu, mesmo que extemporaneamente, trazer fatos novos que pudessem refutar a conclusão de reprovação anteriormente registrada,** conclui-se, com base no princípio da razoabilidade, que os novos documentos foram relevantes para justificar o provimento do pedido de reconsideração.

18. Assim, considerando que (i) o proponente encaminhou fato novo que pudesse alterar a decisão de descumprimento do objeto; (ii) conseguiu comprovar a execução no previsto no Plano de distribuição, bem como atendeu as medidas de democratização ao acesso; (iii) considerando o princípio da razoabilidade; e (vi) conforme o princípio da autotutela, a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos, esta área técnica, após a análise, mesmo que intempestivamente, deste pedido de reconsideração, **retifica** as conclusões anteriores acerca da execução do projeto, o que enseja avaliação **pelo cumprimento do objeto e objetivos**, sendo a gestão empreendida no projeto qualificada como **REGULAR**.

19. Em suma, à luz da legislação em vigor, entende-se que a **decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser retificada** e a Prestação de Contas do projeto considerada como **Aprovada**. Com isso, o **pedido de reconsideração** formulado pela representação da instituição proponente deverá ser **deferido**. (...)"

18. O tema foi objeto de análise por esta Consultoria Jurídica, por meio do Parecer n.º 561/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (fls. 467/471), de lavra do Ilustre Advogado da União, Sr. Rodrigo Picanço Facci, que ora se ratifica, o qual refuta com maestria o posicionamento defendido no Despacho n.º 0654925/2015, enfatizando: i) a impossibilidade do reexame da reprovação e inabilitação do proponente no âmbito desta Pasta em face da preclusão consumativa; ii) impossibilidade de deferimento de medida compensatória que somente pode ser deferida no prazo de execução do projeto ou no prazo recursal; iii) inadequação do pedido de revisão por não restar demonstrado fatos novos capaz de invalidar a decisão de reprovação das contas; iv) necessidade de desfazimento dos atos que deferiram a conclusão do objeto por não dispor a SEFIC de competência para a análise de ações compensatórias consoante §2.º do art. 54, da IN 5/2017; v) inviabilidade do deferimento de medida compensatória até que o tema seja devidamente regulamentado; v) seja avaliada a eventual necessidade de apuração das condutas funcionais adotadas nestes autos.

19. A título de complementação, impõe ressaltar que o Pronac em questão foi objeto de Solicitação de Auditoria da Controladoria Geral da União n.º 201405301/006, em 19 de abril de 2014 (fls. 154-v/162), oportunidade em que elenca diversos proponentes, entre eles a Artemidia Marketing Cultural, que mesmo inabilitados, permaneciam apresentando propostas e captando projetos em nome de outras entidades as quais também figuram são sócios, ocasionando a ineficácia da sanção de inabilitação. Senão vejamos:

*"(...) Item 02 - Possibilidade de ineficácia da sanção de inabilitação de proponentes no âmbito do PRONAC, tendo em vista que dirigentes de entidades proponentes com indicação de TCE também fazem parte do quadro dirigente de outras proponentes com projeto aprovado no âmbito do PRONAC.*

*Além dos casos anteriormente registrados no 'item 01', tem-se que, ainda, a possibilidade potencial de ineficácia da sanção de inabilitação em razão de que dirigente de entidades proponentes ainda com indicação de TCE também fazem parte do quadro de dirigentes de outras proponentes com projeto aprovado no âmbito do PRONAC.*

(...)

No dia 12.2.2014, houve indicação para Tomadas de Contas Especiais da entidade proponente denominada **Artemidia Marketing Cultural Ltda - Me** (CNPJ

01.923.694/0001-00). Desde 23.12.1999, a pessoa física xxx.941. 197-xx atual como sócio-administrador da referida proponente. Em 24.5.2002, a pessoa física em comento passou a integrar o quadro diretivo da GM - Serviços Fotográficos Ltda. - Me (CNPJ 05.082.876/0001-48) como sócio gerente. Para a entidade proponente em tela, há autorização para captação total de recursos para dois projetos culturais no montante de R\$ 428.031,00, em 2014, dos quais já foram efetivamente captados R\$ 407.665,16.

(...)

Considerando as situações anteriormente expostas e a partir dos respectivos fatos narrados, faz-se presente o seguinte rol de indagações:

Item 03 - Qual a situação atualizada, com exposição dos respectivos desdobramentos e resultados, das Tomadas de Contas Especial apresentadas nos casos descritos?

Item 04 - Quais os efeitos podem desencadear o resultado de um Tomada de Contas Especial quanto à vedação de apresentação de projetos no âmbito do Pronac?

Item 05 - Dada a possibilidade de prescrição da inabilitação quando instaurada ou ainda em andamento a Tomada de Contas Especial, qual a vinculação entre o cumprimento da impossibilidade de apresentação de projetos com a possível vigência de um Tomada de Contas Especial do mesmo proponente?

20. Em resposta às indagações da Controladoria Geral da União supramencionada, em especial o item 03, a Área Técnica informou que passado o prazo de 10 (dez) dias para recurso e 30 (trinta) dias para recolhimento do débito ao Fundo Nacional de Cultura seria elaborado despacho indicando a instauração de Tomada de Contas Especial. Senão vejamos:

"(...) 1. Recebemos cópia do Memorando n. 341/2014-- COFPC/CGAAV/DIC/SEFIC-MinC (fls. 153/153-v), de 23/04/2014, que encaminha cópia de demanda da Controladoria-Geral da União, realizada por meio da Solicitação de Auditoria 2010405301/006, para elaboração de resposta ao item 03, o qual solicita a "situação atualizada, com exposição dos respectivos desdobramentos e resultados das Tomadas de Contas Especiais apresentadas nos casos descritos".

(...)

3. Segue abaixo quadro com as informações acerca dos desdobramentos e resultados das TCEs, conforme solicitado:

(...)

10x10 - ARTEMIDIA MARKETING CULTURA LTDA

*Situação no Salic: E67 - Indicação para tomada de contas especial. O Relatório de Execução n.º 183/2014-COAPC/CGAAV/DIC/SEFIC/MINC concluiu que o objeto e objetivos não foram alcançados. Assim, encaminhou o processo para esta CGEPC com vistas a elaboração do Laudo Final de Avaliação que será submetido ao Secretário de Fomento e Incentivo à cultura para reprovação da prestação de contas. Será assinalado ao proponente prazo de dez dias para apresentação de recurso ao Ministro de Estado da Cultura e trinta dias para recolhimento dos recursos. Somente após esses prazos a Coordenação de Incentivo Fiscal e Apoio Técnico (CIFAT), desta CGEPC, elaborará Despacho indicando a instauração de TCE;*  
(...)"

21. Todavia, a realidade dos autos demonstra que passados mais de 4 (quatro) anos da decisão definitiva tal providência ainda não foi tomada. Pelo contrário, foi autorizado a realização do objeto extemporaneamente a fim de enquadrá-lo como "fato novo" a justificar a revisão da decisão de reprovação, em afronta ao princípio da legalidade, interesse público e a própria eficiência administrativa.

## DO PEDIDO DE REVISÃO

22. Diante desse cenário, impõe sejam esclarecidos alguns pontos a respeito do instituto da revisão administrativa.

23. A Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal sistematizou um série de princípios e regras que se encontravam dispersos no ordenamento jurídico brasileiro e que regulam a processualidade do agir da Administração pública.

24. Dentre suas disposições, prevê o instituto da revisão administrativa cujo fim é verificar e corrigir penalidades indevidamente aplicadas, quando surgirem novas e relevantes informações passíveis de demonstrar a ocorrência de desvio ou erro na imputação da pena, consoante art. 65 da Lei 9.784/99, *in verbis*:

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.

25. A revisão não pode ser definida como um recurso administrativo, por configurar hipótese diferenciada de controle, restrita a decisões sancionatórias indevidamente aplicadas, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes que resultem na substituição da decisão original, uma vez constatada a alteração da situação jurídica pelo conhecimento de elementos novos não apreciados no processo original, em que pese tanto a revisão quanto o recurso sejam classificados como instrumentos

de controle administrativo.

26. Conquanto a revisão seja instrumento de correção do julgamento errôneo, **não se autoriza a utilização da via revisional como espécie derradeira de recurso administrativo, depois do exaurimento dos meios recursais ordinários, posto que o intuito do instituto não é a perpetuação da instabilidade decisória e a insegurança jurídica do poder sancionador, mas ser meio extraordinário de garantir a regularidade da penalidade aplicada.**

Forçoso salientar que tanto o fato novo como a circunstância relevante devem ser dotados de potencialidade para romper definitivamente com as razões que motivaram a penalidade imposta, fundamentando a alteração da convicção decisória, de forma que a decisão não mais atinja sua finalidade pública, merecendo ser reformada. Caso a revisão não atinja este grau de convencimento deve ser denegada.

Impõe esclarecer que o requisito "novidade" refere-se a um **elemento novo no processo administrativo, e não recenticidade cronológica, de forma que o fato novo deve remontar ao momento ou situação penalizada, enquanto que seu conhecimento pela autoridade administrativa deve ocorrer posteriormente à decisão prolatada, a ponto de justificar a revisão da penalidade imposta, que não teria sido aplicada ou seria minorada caso fosse do conhecimento da Administração à época "a novidade" trazida posteriormente.**

Assim, **o fato novo deve ser antigo no tempo, mas novo nos autos como instrumento probatório.**

Nesse sentido, trago ensinamentos do ilustre doutrinador Antonio Carlos Alencar Carvalho parafraseando outros doutrinadores de escol a destacar que o fato novo deve remontar a época dos fatos, senão vejamos:<sup>[1]</sup>

"(...) O feito revisional será instaurado se houver **novos elementos, não apreciados no processo em que exarada punição que se pretende modificar**, podendo ser instalado a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem *atos* inéditos, circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

(...)

Marcelo Caetano afirma que o pedido de revisão terá como objeto, obrigatoriamente, *novos meios de prova: aqueles que não poderiam ter sido utilizados na defesa produzida no processo originário, quer por ainda não existirem, por então serem desconhecidos ou estarem inacessíveis*, tudo com o final escopo de evidenciar que o punido não foi o autor da infração reprimida ou que os fatos dela determinantes não existiram, ou ainda que, no momento da prática da falta disciplinar, o infrator não dispunha de inteligência e liberdade para agir.<sup>[2]</sup>

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho elenca os pressupostos da revisão: **quando os fatos não corresponderem à decisão imposta; quando outras provas puderem ser aduzidas em favor da verdade jurídica; quando a decisão comprovadamente se embasou em documentos falsos ou provas inadequadas, ou quando a decisão contrariar texto expresso de lei.**<sup>[3]</sup>

José Raimundo Gomes da Cruz verbera que os fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a revisão em favor do servidor devem ser convincentes de que tenha provavelmente ocorrido erro no julgamento do processo originário. O doutrinador ressalta que os **fatos ou elementos novos podem autorizar o pleito revisional, apesar de outrora já constarem dos autos do processo originário, se não tiverem sido apreciados na decisão apenadora rediscutida.**<sup>[4]</sup>

Alberto Bonfim sustenta que *a revisão só tem cabimento em face de fatos não apreciados na fase processual do processo originário, rejeitando o pleito revisional fundado na reargumentação fundada no mesmo substrato fático já conhecido e analisado: "Cabe indeferimento liminar do pedido quando fatos ou circunstâncias novas não forem mencionados".*<sup>[5]</sup>

(...)

José dos Santos Carvalho Filho aduz que a revisão é forma de requerer a reapreciação do ato punitivo "em virtude do aparecimento de novos fatos não analisados à **ocasião do processo anterior**".<sup>[6]</sup> (...)"

27. Dito isto, não se pode corroborar o entendimento da SEFIC que pretende sanar as irregularidades perpetradas pelo proponente ante a confecção do objeto, como defende a SEFIC na Nota Técnica n.º 01/2019, *in verbis*:

"(...) 34.. Sendo assim, com base em todo o exposto, esta Coordenação tem por dever defender seu posicionamento quanto ao entendimento do significado de fato novo, tanto porque era um entendimento claro da própria consultoria jurídico do MinC, exarado no Parecer n.º 101/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, o qual consideramos para embasamento, quanto pelo fato de ser a visão sedimentada nesta Consultoria Jurídica e acompanhado por esta Secretaria.

35. No caso do projeto em comento, entendemos que ocorreu um **fato novo exatamente devido a existência do livro (mesmo que com produção extemporânea) tal qual o inicialmente aprovado**, pois a apresentação desse produto juntamente com o cumprimento das finalidades do Pronac **sanariam as pendências que deram causa à reprovação do projeto garantindo a segurança jurídica.**

36. Entendemos que, quando ocorre algum fato (superveniente ou condição necessária) no curso de uma demanda administrativa, capaz de produzir efeitos diretos para a justa e adequada solução da lide, a parte interessada deve informar sua ocorrência na primeira oportunidade. Além disso, a alegação de fato novo após a decisão ou apresentação de recurso é legítima se tiver nexos com a execução da ação cultural, pois produzem efeitos diretos para a justa e adequada resolução do mérito, o que se encontra pacificado. (...)”

28. Discorda-se do posicionamento da SEFIC que defende ser a conclusão tardia do objeto suficiente para sanar as irregularidades que deram causa à reprovação do projeto. Tampouco se sustenta a alegação de que tal postura garante a segurança jurídica. Muito pelo contrário, a realização do livro a destempo, além de não macular a decisão de reprovação das contas, acarreta instabilidade e insegurança jurídica às decisões administrativas desta Pasta, por contrariar o interesse público.

29. Outrossim, a alegação de que tal posicionamento ampara-se em manifestação anterior desta Consultoria, proferida em autos distintos,<sup>[7]</sup> também não merece guarida, pois consta nos presentes autos diversas manifestações desta Consultoria Jurídica afastando os diversos pleitos do proponente no sentido de substituir o dever de ressarcimento ao erário pelo cumprimento a destempo o objeto, seja por meio do instituto da medida compensatória, seja por meio do instituto da revisão administrativa, os quais não são considerados no Ofício n.º 010/2018 e no Despacho n.º 0654925/2018 (fls. 462/465), que autorizam a conclusão do livro e a utilizam como fato novo a respaldar a reversão da reprovação já cristalizada pelo manto da coisa julgada administrativa, ao arripio do princípio da legalidade, segurança jurídica e interesse público.

30. Para melhor ilustrar, segue transcrição do Parecer n.º 561/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (fls. 467/471), que aborda com exatidão o tema:

"(...) 28. Como já asseverado alhures, nada obstante tenha interposto validamente recurso administrativo nos presentes autos, já definitivamente apreciado e julgado pela autoridade máxima do Ministério da Cultura, a cujo respeito se operara inequívoca hipótese de preclusão consumativa, a proponente apresentou ao longo da presente instrução inúmeras outras impugnações, como se a decisão final veiculada pela autoridade máxima desta pasta não se revestisse de qualquer definitividade, como se verifica do "pedido de reconsideração" acostado às fls. 216/228, manejado aos 16 de outubro de 2014, do "recurso inominado com pedido de efeito suspensivo" apresentado às fls. 246/260, de 03 de junho de 2015, do "novo pleito" acostado às fls. 335/339, datado de 24 de maio de 2017, e do "pedido de revisão" encartado às fls. 356, de 26 de janeiro de 2018.

**29. Atenta ao ocorrido, esta Consultoria Jurídica exarou a COTA n.º 8/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, acostada à fl. 343, aos 09 de janeiro de 2018, asseverando a necessidade do regular prosseguimento do feito, com a instauração de tomada de contas especial e a inscrição do débito em dívida ativa em desfavor da proponente, a despeito de sua insistência em se valer de expedientes manifestamente protelatórios, alertando que pedidos de revisão só deveriam ser analisados quando efetivamente trouxessem fatos novos, o que a proponente não lograra mister em demonstrar em quaisquer das inúmeras impugnações apresentadas após o julgamento definitivo de seu recurso administrativo.**

30. Registre-se que a sede revisional ora posta sob análise não se confunde com a seara recursal, encerrando fase processual inequivocamente autônoma, cuja deflagração desafia a observância de requisitos jurídicos próprios e distintos daqueles exigidos para a interposição de recurso administrativo.

**31. Entendimento diverso levaria a inaceitável conclusão da existência de 2 (dois) recursos idênticos, destinados aos mesmos fins e manejáveis em fases processuais distintas, exigindo a atuação em duplicidade de diversos servidores públicos, inclusive da autoridade máxima do Ministério da Cultura, para a análise dos mesmos exatos fatos, em insuperável violação ao princípio da eficiência administrativa e da economia processual.**

**32. Não traduzindo nova instância recursal, a fase revisional se destina especificamente aos casos onde a proponente venha a ser surpreendida com a ocorrência de fatos novos relacionados à sua prestação de contas, cujo conhecimento não se mostrara sequer disponível até então, ou, ainda, nos casos em que a autoridade administrativa avalie presentes circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, como encartado no artigo 65 da Lei nº 9.784/1999.**

**33. Não se destina a sede revisional à renovação de argumentos já manejados em sede de recurso administrativo, ou que, podendo sê-lo, deixaram de ser apresentados oportunamente por desídia exclusiva da proponente, operando-se em ambos os casos inequívoca hipótese de preclusão consumativa.**

34. Compulsando-se as razões aduzidas pela proponente no novo pedido de revisão acostado às fls. 356/359, infere-se que as mesmas se limitaram a reproduzir argumentos já devidamente reproduzidos nestes autos, renovando sua insurgência contra a decisão que determinara a reprovação de suas contas, sob a alegação de que teria realizado adequadamente o projeto cultural reprovado, aduzindo que a decisão do Ministério da Cultura seria injusta e desproporcional.

**35. Em relação ao recurso administrativo já interposto e definitivamente julgado, a proponente inova apenas em manejar pedido de deferimento de medida compensatória, que, ao contrário do afirma, não fora apresentado quando do manejo de sua pretensão recursal.**

36. Gize-se que os pedidos manejados em mais esta sede revisional deflagrada pela proponente, **que não constaram de seu recurso administrativo, não legitimam, por si só, a reinauguração da fase processual ora posta sob análise, eis que efetivamente não demonstram a presença de quaisquer fatos novos ocorridos após o julgamento definitivo da prestação de suas contas, capazes de lhe trazer qualquer proveito, traduzindo circunstância fáticas que já se mostravam presentes quando do julgamento de seu recurso.**

37. **Ainda que se pretendesse aceitar a edição da IN n.º 05/2017 como o fato novo capaz de legitimar o manejo do pedido de revisão ora posto sob análise, mister asseverar que o programa normativo nele veiculado não tem o condão de retroagir para alcançar as fases processuais já definitivamente aperfeiçoadas e encerradas, em observância à teoria do isolamento dos atos processuais, de modo que a criação do instituto das medidas compensatórias em nada aproveita à ora proponente, afastando-se qualquer proveito extraível do manejo de mais este pedido de revisão.**

38. De meridiana clareza a constatação de que a via eleita pela proponente não se mostra adequada à reinauguração da análise dos questionamentos supra elencados, visto que, conforme já apontado, **a via revisional não encerra nova instância recursal, não autorizando o reexame de fatos já devidamente enfrentados em sede recursal, ou que deixaram de ser apresentados naquela oportunidade por desídia da própria proponente.**

39. Com efeito, o **pedido de revisão ora posto sob análise não apresenta quaisquer fatos novos, visto que os argumentos e documentos acostados aos autos na presente sede revisional pretendem apenas a demonstração de fatos já existentes nos autos, ou o deferimento de pedidos que poderiam e deveria ter sido manejados em sede recursal, cuja fase processual já se encontra devidamente exaurida e acobertada pela preclusão consumativa.**

40. Ressalte-se que, nada obstante se mostrem ausentes quaisquer fatos novos capazes de legitimar o manejo do pedido de revisão ora posto sob análise, a sede revisional também poderia, em tese, ser legitimamente manejada quando a autoridade responsável pela tomada de decisão considerasse presentes circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, na forma do artigo 65 da Lei n.º 9.784/1999, o que em momento algum restou demonstrado pela SEFIC no caso ora posto sob análise, que poderia, ao menos em tese, justificar eventual inadequação da decisão já adotada nestes autos pela então Ministra de Estado da Cultura, quando do julgamento que determinou o improvimento do recurso administrativo da proponente.

**41. Na esteira deste entendimento, a via eleita pela proponente para manifestar seu inconformismo com a decisão que determinara a reprovação de suas contas, bem como para o manejo de pedido de medidas compensatórias, não se mostra adequada, visto que além de não demonstrar fatos novos capazes de legitimar o presente pedido de revisão, restando o momento processual oportuno para tanto já devidamente exaurido, tendo sido legitimamente utilizado pela proponente quando da interposição e julgamento definitivo de seu recurso administrativo.**

31. Ademais, é válido salientar que mencionada manifestação jurídica foi exarada num caso concreto, sendo seus efeitos circunscritos ao processo a que se referiu, sem vincular a Administração Pública em outras situações, por não possuir caráter normativo e abstrato.

32. Não bastasse isso, impõe salientar que o posicionamento defendido pela SEFIC não espelha o entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Senão vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL E MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PEDIDO DE REVISÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Carece de liquidez e certeza o direito se não se desincumbe o impetrante de **comprovar a existência de fatos novos e circunstâncias que não teriam sido considerados no processo originário e sejam efetivamente relevantes para o resultado do julgamento, de modo a autorizar o acolhimento do pedido de revisão,** que não se destina à simples alegação de injustiça da penalidade.

2. Dirigida a impetração às alegadas nulidades ocorridas no processo disciplinar que culminou com a demissão do impetrante há mais de dez anos, já sob apreciação do Poder Judiciário em sede de ação ordinária em curso perante a Justiça Federal, resta efetivamente incabível o *mandamus*, tendo em vista o disposto no artigo 23 da Lei n.º 12.016/09 e o princípio expresso no brocardo "*Electa una via non datur regressus ad alteram*".

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no MS n. 16.045/DF, Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 5/4/2011)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. DEMISSÃO. POLICIAL FEDERAL. PEDIDO DE REVISÃO ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE FATOS NOVOS. INDEFERIMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE PROVAS PRÉ-CONSTITUÍDAS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. INVIABILIDADE.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra o ato de Ministro de Estado que negou o pedido de revisão administrativa de demissão realizada mais de dez anos atrás; pela ordem se postula o reconhecimento de vários nulidades no processo administrativo disciplinar original.

2. Tanto as alegações de novos fatos, quanto as menções de nulidades do processo



disciplinar original, foram feitas sem que fossem juntadas provas pré-constituídas necessárias para a sua aferição - o processo disciplinar original não foi juntado; assim, de plano, deve ser considerada a inviabilidade da ordem em razão da impossibilidade de dilação probatória. Precedente: MS 12.511/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, DJ 25.10.2007, p. 121.

3. Ademais, deve ser considerado que **a hipótese de revisão de processo administrativo disciplinar - com base em fato novo - é estreita. Se não for evidenciada e provada a existência de fato existente e não apreciado no passado, deve ser consignada a decadência da impetração.** Precedentes: MS 17.704/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 9.4.2014; e MS 14.725/DF, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, DJe 24.4.2012. Segurança denegada.

(Mandado de Segurança n.º 16.657/DF, Relator: Ministro Humberto Martins, j. 14 de maio de 2014)

33. Assim, constata-se a obrigatoriedade de se evidenciar e provar fato novo, não apreciado quando da reprovação das contas, que seja suficiente para anular a penalidade questionada. Deste modo, o fato novo deve remontar à época da análise das contas, sob pena de se afastar da legalidade, do interesse público e da segurança jurídica das decisões, ao pretender desnaturar ato sancionatório que além da sanção dispõe de efeito pedagógico, tanto ao proponente infrator como aos demais proponente, com o fito de desencorajar a inobservância dos ditames legais e regulamentares na execução de projetos culturais derivados do Pronac.

34. Acentue-se, ainda, que o cumprimento tardio do projeto, por conta e risco do proponente, não tem o condão de anular a reprovação das contas, eis que a confecção tardia do livro não é capaz de regularizar a prestação de contas entregue pelo proponente, tampouco torna inadequada a penalidade aplicada, pelo contrário, ratifica o não cumprimento do objeto no prazo legal estabelecido por ter entregue objeto diferente do originalmente acordado, que configurou desvio de finalidade originalmente aprovado, acarretando dano ao erário.

35. Por fim, revela-se contraproducente a postura da Administração no sentido não reprimir a postura eminentemente protelatória de proponentes que reiteram pedidos já analisados, a fim de adiar o ressarcimento ao erário, considerando o significativo passivo de Pronacs pendentes de análise pela área técnica. Deste modo, recomenda-se à SEFIC que evite o conhecimento de recursos extemporâneos, após a publicação da decisão de reprovação da prestação de contas pelo Ministro da Cidadania, bem como conheçam tão somente de pedidos de revisão que realmente contemplem os requisitos legais, em homenagem ao princípio da eficiência e da economia processual, relegando ao judiciário a análise de inconformismos de proponentes que não observaram a legislação de regência.

## CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, em atenção aos questionamentos levantados pelo Gabinete do Ministro, salienta-se o não cabimento do pedido de revisão da decisão, que reprovou as contas e inabilitou o proponente Artemidia Marketing Cultural Ltda - Me, por não restar demonstrada a ocorrência de fato novo ou circunstância relevante capaz de anular a decisão questionada.

37. Outrossim, urge salientar a necessidade de se dar andamento aos autos no sentido da imediata instauração da Tomada de Contas Especial.

À consideração superior.

Brasília, 6 de março de 2019.

(assinatura eletrônica)

**DANIELLE TELLEZ**

Procuradora Federal

Assessora Técnica da Coordenação-Geral de Assuntos Culturais - CONJUR/MC

## Notas

1. <sup>^</sup> CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012. p. 1274/1275.
2. <sup>^</sup> CAETANO, MArcello. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2008, v. 1, 2, p. 870.
3. <sup>^</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 293.
4. <sup>^</sup> CRUZ, José Raimundo Gomes da. *O controle jurisdicional do processo disciplinar*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 316-318.
5. <sup>^</sup> BONFIM, Alberto. *O processo administrativo*. 7. ed. re. atual. e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963. p. 112.
6. <sup>^</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal: Comentários à Lei 9.784 de 29.01.1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.p. 303-304.

7. <sup>^</sup> Parecer n.º 101/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, de lavra da Advogada da União Larissa Fernandes Nogueira da Gama em 11 de fevereiro de 2014, que em resposta à consulta formulada no Despacho n.º 051/2014-CGEP/CGU/MinC, concluiu que "no caso dos autos, a impressão e apresentação pelo Proponente da obra "O Poder Simbólico das Artes - Teatro e Cinema nos tempos da Princesa Serrana" representa fato novo a justificar revisão pela área técnica.

---

Documento assinado eletronicamente por DANIELLE JANDIROBA TELLEZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 228789660 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 08-04-2019 10:55. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---