



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
GABINETE - MC

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO "A" - SALA 146 - 1º ANDAR - BRASÍLIA/DF

PARECER nº 00703/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.000537/2014-33

INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO DA CIDADANIA

ASSUNTOS: PEDIDO DE REVISÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PROJETOS CULTURAIS INCENTIVADOS PELA LEI Nº 8.313, DE 1991.

EMENTA: Mecenato. Fomento à cultura. Projeto "PALCOS DIVERSOS - ANO III" - PRONAC 14-0528. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Não provimento. Ratificação da reprovação da prestação de contas. Pedido de revisão. Inexistência de fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de justificar a inadequação da sanção originalmente aplicada. Ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, com as cautelas de praxe.

I. DO RELATÓRIO.

1. Retornam a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cidadania os autos processuais do PRONAC nº 14-0528, denominado "Palcos Diversos – Ano III", com prestação de contas já encerrada e reprovada, por meio de decisões administrativas do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura desta Pasta e da então Ministra de Estado da Cultura Interina.

2. A decisão ministerial que reprovou as contas retro mencionadas foi publicizada por meio do Despacho nº 84, de 20 de agosto de 2018, publicado no Diário Oficial da União nº 162, de 22 de agosto de 2018.

3. Irresignada, a empresa proponente apresentou novo recurso, promovendo a juntada de nova documentação, entendida por ela por suficiente a configurar a presença de fatos novos e de sanear as irregularidades apontadas pela área técnica desta Pasta, pugnando ao fim pela reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

4. Numa análise inicial, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/SECULT/MC apreciou as razões manejadas por meio do Despacho nº 0721081/2018, acostado à fl. 257, manifestando-se pelo deferimento da pretensão revisional sob o fundamento de que teria restado demonstrada a execução do objeto do produto cultural avençado perante o Ministério da Cultura, bem como devidamente comprovada sua respectiva gratuidade.

5. Em seguida, foi elaborado por este órgão da Advocacia-Geral da União o Parecer nº 00660/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, o qual chegou à seguinte conclusão:

"À luz do exposto, esta Consultoria Jurídica, órgão da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, opina pela inexistência de fatos novos capazes de justificar o deferimento da pretensão revisional ora manejada, ou tampouco de circunstâncias relevantes capazes de configurar a inadequação da sanção originariamente aplicada, nos moldes apontados nos itens n.º 06 à 38, opinando pelo indeferimento do pedido de revisão ora posto sob análise, sugerindo o envio dos autos ao Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para que aprecie a matéria e decida de forma definitiva sobre o pedido apresentado".

6. Nesse contexto, a SEFIC/SECULT/MC confeccionou nova manifestação técnica, na qual encampou a linha abaixo delineada:

"Trata-se o presente de nova análise do pedido de reconsideração (fls. 228-229) formulado pela proponente All Time Music Hall Ltda. ME, após o não provimento do recurso administrativo à reprovação do projeto em epígrafe. A presente análise foi solicitada pelo Gabinete do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cultura, por meio do Despacho nº 1071/2019//GM/MC, tendo em vista a necessidade de tomar conhecimento e providências quanto ao Parecer nº 660/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU.

O projeto em epígrafe teve a mais recente apreciação por esta SEFIC materializada no Despacho nº 721081/2018/COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC, no qual houve reconsideração da anterior reprovação das contas em fase recursal, pois julgou-se que os novos documentos trazidos aos autos pelo proponente constituíam fatos novos aptos para a revisão do ato administrativo, com base no art. 65 da Lei nº 9.784/1999. Tal pronunciamento foi feito à luz do Parecer nº 101/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, embora esse lastro não tenha sido mencionado no Despacho em comento. O Parecer jurídico opinou que a apresentação do produto cultural, ainda que tardiamente, constituía fato novo que alterava de forma significativa o contexto fático dos autos.

A fim de obter mais subsídios para fundamentar a decisão da autoridade máxima do então

Ministério da Cultura, o Gabinete do Ministro submeteu o processo à consulta jurídica que resultou no Parecer primeiramente citado. Atendendo à solicitação, o consultor jurídico lavrou o Parecer nº 660/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU, no qual faz considerações relevantes para melhor entendimento do caso concreto.

A partir da leitura do parecer em referência, restou claro a esta área técnica que os documentos trazidos aos autos pela proponente não se amoldam às condições da Lei nº 9.784/1999 para revisão dos atos administrativos, a saber, existência de fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de justificar a inadequação da sanção aplicada. Com efeito, as declarações das prefeituras municipais são documentos que poderiam ter sido tempestivamente encaminhados, não consistindo em fatos novos cujo conhecimento não se mostrara disponível à época da prestação de contas. Deve-se ter em mente que o instituto da revisão não se confunde com a fase recursal, portanto a sede revisional não se presta “à renovação de argumentos já manejados em 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” (in Parecer nº 561/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU, com grifos nossos).

Além disso, o fato novo deve ser antigo no tempo, ou seja, um elemento que tenha sido produzido à época de execução do projeto cultural, mas que veio a ser conhecido somente em momento posterior. Ora, as declarações apresentadas pela proponente são datadas de 2018, anos depois de findo o prazo de execução. Esse é o entendimento esposado no Parecer nº 130/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, do qual compartilhamos e transcrevemos trecho capital:

“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 de 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.”

Ademais, não se vislumbram circunstâncias relevantes que revelem a inadequação da sanção, pois além das declarações, não foram apresentadas quaisquer evidências outras da realização das apresentações e da sua gratuidade. O consultor jurídico lembra que a Portaria nº 86/2014 traz em seu anexo um rol de meios de prova idôneos para a comprovação da realização do projeto cultural, e dele não constam declarações. Tais documentos poderiam ser admitidos como evidências complementares, mas não suprem a ausência dos meios elencados na Portaria supracitada. A fim de tornar mais cristalina a impossibilidade de revisão, transcrevemos abaixo trecho capital do Parecer nº 660/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU:

33. Na esteira deste entendimento, conclui-se que as declarações trazidas aos autos pela proponente, todas elas firmadas no recente mês de outubro de 2018 e aludindo a eventos ocorridos ainda no ano de 2014, ainda que pudessem conferir maior densidade ao conjunto probatório constante dos presentes autos, no que tange unicamente à pretensão de comprovação da realização do projeto cultural, não possuem o condão, por si só, de produzir prova da efetiva gratuidade das apresentações realizadas, eis que nenhum outro meio de prova, dentre àqueles devidamente previstos na Portaria n.º 86/2014, se encontra presente neste feito.

34. Ademais, infere-se que o Ministério da Cultura concedera à proponente inúmeras oportunidades de promover a comprovação da realização das 05 (cinco) apresentações, assim como o atendimento das medidas de democratização do acesso ao projeto cultural e de sua respectiva acessibilidade, como se depreende do Relatório constante às fls. 149/151, não tendo a proponente se mostrado capaz de apresentar qualquer prova ao longo de toda a instrução, pretendendo agora supri-las com a mera juntada de declarações firmadas muitos anos após o esaurimento do prazo para execução do projeto cultural deferido, emitidas todas elas por partes manifestamente estranhas à relação jurídica aperfeiçoada perante o Ministério da Cultura.

35. Repise-se que o artigo 4º, I, "a" da Portaria n.º 86/2014 não autoriza a aprovação das contas da proponente, nem mesmo com ressalvas, na hipótese de alteração unilateral levada à termo sem a devida aprovação prévia do Ministério da Cultura, que acarrete alteração nas medidas de democratização de acesso ao produto cultural avençado, sempre que configurado desvio de finalidade ou inexecução parcial ou total de seu objeto.

Diante do exposto, propomos a remessa dos autos ao Gabinete da Sefic, com sugestão de NÃO PROVIMENTO do recurso administrativo, para pronunciamento e encaminhamento ao Gabinete do Senhor Secretário Especial de Cultura, com posterior envio ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cidadania, para que, com fulcro no Art. 20, § 2º da Lei nº 8.313/1991, possa registrar de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou reprovação do recurso interposto pela entidade proponente".

7. Os autos processuais foram reencaminhados a esta Unidade Consultiva da Advocacia-Geral da União - AGU, para análise e manifestação jurídica.
8. É o relatório. Passa este membro da AGU a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

1) DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

9. Inicialmente, importante ressaltar que a análise dos autos por esta CONJUR/MC se limita à conformação jurídico-formal do processo em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais referentes à matéria. Não cabe, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

10. Noutro giro, os principais diplomas normativos que regem a matéria são o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, a Lei nº 8.313, de 1991, o Decreto nº 5.761, de 2006, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 5 de janeiro de 2010, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 9 de fevereiro de 2012, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 24 de junho de 2013, a Instrução Normativa MinC nº 1, de 20 de março de 2017, a Instrução Normativa MinC nº 4, de 30 de novembro de 2017, a Instrução Normativa MinC nº 5, de 26 de dezembro de 2017 e a Instrução Normativa MC nº 2, de 23 de abril de 2019 (aplicam-se as Instruções Normativas a partir de suas publicações), por meio dos quais foram estabelecidos os procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de incentivos fiscais do PRONAC.

11. É essencial consignar que o dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos em virtude da mencionada política pública cultural decorre do art. 70, parágrafo único da Lei Maior, o qual estabelece mencionada obrigação para quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. *Litteris*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

12. Por oportuno, também transcrevo excertos da Lei nº 8.313, de 1991, no que se refere à prestação de contas:

Art. 29. Os recursos provenientes de doações ou patrocínios deverão ser depositados e movimentados, em conta bancária específica, em nome do beneficiário, **e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento da presente Lei.**

Parágrafo único. Não serão consideradas, para fins de comprovação do incentivo, as contribuições em relação às quais não se observe esta determinação. (nossos grifos).

13. Em acréscimo, é válido trazer à luz o art. 50 da Instrução Normativa MC nº 02, de 23 de abril de 2019, por ser essencial para detalhar a documentação exigida pela Administração Pública para a análise de cumprimento do objeto e dos aspectos financeiros das prestações de contas de projetos culturais.

Art. 50. A avaliação de resultados será composta pela análise do objeto e pela análise financeira e seguirá o formato abaixo:

I - avaliação do objeto e das ações preponderantes do projeto;

II - avaliação das não conformidades apontadas pelo Salic quando da comprovação do plano orçamentário e metas físicas e financeiras pactuadas.

§ 1º No caso de projetos de Patrimônio Cultural, Museus e Memória, as análises de objeto e financeira serão realizadas pelo Iphan ou Ibram, respectivamente.

§ 2º A análise do objeto deverá considerar a captação parcial de recursos, quando for o caso, avaliando os requisitos de alcance do objeto e de suas finalidades, além da proporcionalidade entre o captado e o executado, bem como as contrapartidas pactuadas.

§ 3º Nos casos em que ocorrer reprovação decorrente da análise do objeto, descrita no inciso I, será dispensada a avaliação financeira, correspondente ao inciso II.

§ 4º Para projetos com captação de até R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) as despesas terão suas conformidades atestadas pelo cotejamento do extrato bancário, demonstradas por meio dos documentos abaixo, na seguinte ordem de análise:

a) relação de pagamentos, ou, na falta deste documento ou em caso de inconsistência em algum de seus registros, será suprido por:

b) relatório de execução da receita e despesa, ou, na falta deste documento ou na inconsistência em algum de seus registros, será suprido por:

c) notas fiscais, recibos e demais comprovantes de despesas;

d) serão também objetos de análise os apontamentos de ocorrências realizados pelo Salic, quando for o caso.

§ 5º Será realizada a análise financeira detalhada, nos casos em que:

a) haja captação acima de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

- b) seja observado indício de aplicação irregular ou uso indevido dos recursos públicos; ou
- c) haja denúncia formalizada por parte do controle externo ou interno, bem como do Ministério Público da União, dos Estados ou do Distrito Federal.

14. Portanto, **a prestação de contas** por qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, inclusive no exercício de atividade de apoio à cultura, **é imperativo de ordem constitucional e legal.**

2) DO ENTENDIMENTO JURÍDICO SOBRE PEDIDO DE REVISÃO

15. Tecido o contexto normativo que envolve a matéria, é válido salientar que somente é cabível nesta fase processual um **pedido de revisão**, nos termos do art. 65 da Lei 9.784, de 1999, *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.

16. Nesse cenário, em que pese a entidade proponente ter manejado um “Recurso Administrativo” da decisão ministerial, esta CONJUR/MC, em face do princípio da fungibilidade recursal, analisará como sendo um **pedido de revisão**, previsto na citada Lei de Processo Administrativo Federal.

17. Pois bem. Após uma análise detida dos autos, **este membro da AGU não conseguiu identificar fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da decisão ministerial.**

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

19. De início, é importante registrar que a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, sistematizou uma série de princípios e regras que se encontravam dispersos no ordenamento jurídico brasileiro e que passaram a detalhar a processualidade do agir da Administração.

20. Dentre suas disposições, prevê o instituto da revisão administrativa, cujo fim precípuo é verificar e corrigir penalidades indevidamente aplicadas, quando surgirem novas e/ou relevantes informações passíveis de demonstrar a ocorrência de desvio ou erro na imputação da pena, consoante o citado art. 65 da Lei 9.784, de 1999.

21. **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.

22. 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 escopo do instituto não é a perpetuação da instabilidade decisória e da insegurança jurídica no âmbito do poder sancionador, mas ser um meio extraordinário para garantir a regularidade da penalidade aplicada e o devido processo legal.**

23. Nesse sentido, vale citar a lição do doutrinador Bruno de Souza Vichi ^[1], *litteris*:

“Da forma como se apresenta a revisão na Lei n.º 9.784/99, percebe-se claramente que não se insere como modalidade de recurso administrativo. Com efeito, se o recurso apresenta-se como instrumento de rediscussão de decisão de um dado processo administrativo, representando, portanto, um instrumento interno do processo à mão do administrado, a revisão é forma de reapreciação de processo em si, sobre o qual incidem fatos novos que possam interferir na decisão administrativa terminativa ou, ainda, sujeita a circunstâncias relevantes que possam interferir na sanção aplicada”.

24. Nesse compasso, esta CONJUR/MC sempre encampou o entendimento jurídico, no sentido de que o pedido de revisão exige a presença de três pressupostos específicos: 1º) que os fatos sejam novos; e/ou 2º) que as circunstâncias sejam relevantes; e 3º) que deles emane a conclusão de que foi inadequada a sanção.

25. Forçoso salientar que tanto o fato novo quanto 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, deverá ser denegada.**

26. Impõe esclarecer que o requisito “**novidade**” refere-se a um **elemento novo no processo administrativo, e não a 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 de conhecimento da Administração à época “a novidade” trazida posteriormente.**

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

28. Nesse sentido, trazemos ensinamentos do ilustre doutrinador Antonio Carlos Alencar Carvalho^[2], que parafraseando outros doutrinadores de vanguarda, destaca que o **fato novo deve remontar a época dos fatos**. Senão vejamos:

"(...) 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 *fatos* 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^[3].

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**.^[4]

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**.^[5]

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".^[6]

(...)

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**".^[7] (...).

29. Por sua vez, as **circunstâncias relevantes** também são fatos justificadores da alteração do ato punitivo que levam em consideração, precipuamente, a importância e a excepcionalidade do fato para se chegar à revisão da sanção.

30. **Nesse compasso, da mesma forma que o fato novo, as circunstâncias relevantes não podem ser compreendidas com uma via expressa e aberta para dilação probatória infinita.**

31. **Dito de outra forma, não devem ser aceitas como tais circunstâncias a apresentação tardia de recibos, de documentos contábeis, de comprovantes de despesas, de documentos relativos ao cumprimento do plano de distribuição, à democratização de acesso ao produto cultural, à realização de eventos, ao atingimento do objeto e objetivos do projeto, dentre outros que poderiam e deveriam, necessariamente, ter sido apresentados/produzidos até o julgamento final do recurso.**

32. **É digno de nota que também para este requisito deve restar patente a absoluta necessidade de alteração da convicção decisória, com o escopo de que a decisão atinja sua finalidade pública e não se desrespeite um direito essencial do administrado.**

33. Nesse diapasão, é válido ilustrar o entendimento capitaneado pelos professores Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara^[8]. *Litteris*:

"Diferentemente dos fatos novos, as circunstâncias relevantes não dizem respeito a evidências probatórias novas, ou seja, que surgiram após a decisão. Elas configuram eventos, dados ou outras informações externas ao processo e que constroem um cenário novo no qual a sanção se torna inadequada. Os fatos novos são internos; as circunstâncias relevantes, externas ao processo. Ao contrário dos fatos novos, a circunstância se refere a elementos ambientais que podem não ter ligação direta nenhuma com o processo, mas que exige a alteração da sanção por motivos de interesse público".

34. Dito isto, **verifica-se que a SEFIC/SECULT/MC analisou de forma fundamentada e suficiente a situação ocorrida nos autos e opinou pelo não provimento do pedido de revisão apresentado.**

35. Consoante asseverado no Despacho nº 0861224/2019/COAOB/CGARE/DFIND/SEFIC (Doc. SEI 4408564), "*restou claro a esta área técnica que os documentos trazidos aos autos pela proponente não se amoldam às condições da Lei nº 9.784/1999 para revisão dos atos administrativos, a saber, existência*

de fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de justificar a inadequação da sanção aplicada. Com efeito, as declarações das prefeituras municipais são documentos que poderiam ter sido tempestivamente encaminhados, não consistindo em fatos novos cujo conhecimento não se mostrara disponível à época da prestação de contas. Deve-se ter em mente que o instituto da revisão não se confunde com a fase recursal, portanto a sede revisional não se presta "à renovação de argumentos já manejados em 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" (in Parecer nº 561/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, com grifos nossos)".

36. Ademais, registro que esta Consultoria Jurídica, por meio do Parecer nº 0660/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, já havia se manifestado definitivamente acerca do pedido de revisão apresentado pelo proponente, chegando à seguinte linha de argumentação:

"Com efeito, o caso dos autos encerra pedido de revisão de decisão proferida pelo Exmo. Ministro de Estado da Cultura em sede de recurso administrativo, que negou provimento a pretensão recursal manejada pela proponente e ratificou a reprovação de suas contas, veiculada por meio do Despacho n.º 84, de 20 de agosto de 2018, publicado no Diário Oficial da União aos 22 de agosto de 2018 (0660609).

A proponente apresenta novo recurso, tratado nesta sede como se pedido de revisão se tratasse, visto que já devidamente encerrada a fase recursal respectiva, às fls. 228/229, promovendo a juntada de nova documentação tida por suficiente à configurar a presença de fatos novos e de infirmar as irregularidades apontadas pela área técnica desta Pasta, pugnando ao fim pela reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

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

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 desprestígio da primeira decisão adotada pela autoridade máxima desta pasta e em inequívoca violação dos princípios da eficiência administrativa e economia processual.

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.

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

No caso concreto, infere-se que a SEFIC deferiu a pretensão revisional sob o fundamento de que a nova documentação apresentada pela proponente teria demonstrado a execução do objeto e objetivos do projeto cultural que lhe fora deferido, sem apontar a existência de qualquer fato novo, cujo conhecimento tivesse inequivocamente se mostrado indisponível à ora proponente, capaz de legitimar o acolhimento de sua pretensão revisional.

Compulsando-se as razões aduzidas pela proponente em seu pedido de revisão, infere-se que as mesmas se limitaram a apresentação de documentos tidos como suficientes à demonstração da execução do projeto cultural avençado perante o Ministério da Cultura, sem fazer qualquer alusão à existência de quaisquer fatos novos até então impossibilitados de serem respectivamente descobertos, capazes de legitimar a inauguração da fase processual ora posta sob análise.

As fotografias e declarações juntadas pela proponente poderiam facilmente ter sido carreadas aos autos quando da prestação de suas contas, ante a pluralidade de oportunidades conferidas pelo Ministério da Cultura para tanto, ou ainda, quando do manejo de sua pretensão recursal, não encerrando qualquer fato novo capaz de legitimar a rediscussão do tema já definitivamente julgado, mormente quando se verifica que as declarações juntadas foram todas elas firmadas no recente mês de outubro de 2018, em que pese pretendam comprovar a realização de eventos realizados ainda no ano de 2014, é dizer, ocorridos há mais de 04 (quatro) anos atrás.

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.

Com efeito, o pedido de revisão ora analisado não apresenta quaisquer fatos novos, se limitando a promover a juntada de documentos que poderiam e deveriam ter sido juntados aos presentes autos no momento processual oportuno, já devidamente exaurido e acobertado pela preclusão consumativa, eis que validamente manejado pela própria proponente.

Nesta toada, ante a manifesta inexistência de fatos novos no pedido de revisão ora posto sob análise, cuja descoberta à proponente tivesse restado inequivocamente impossibilitada até então, a pretensão revisional apresentada não preenche os requisitos normativos necessários ao seu legítimo manejo.

DA AUSÊNCIA DE CIRCUNSTÂNCIAS RELEVANTES, CAPAZES DE CONFIGURAR A

INADEQUAÇÃO DA SANÇÃO ORIGINALMENTE APLICADA.

Nada obstante não se mostre possível o conhecimento e acolhimento da pretensão revisional sob o fundamento de que teria restado manejada com esteio em fatos novos, visto que os documentos juntados na presente fase revisional com o desiderato de comprovar a realização do produto cultural avençado e sua respectiva gratuidade, poderiam e deveriam ter sido juntados ao longo da respectiva instrução, ou, no máximo, em sede de recurso administrativo, o que não ocorrera no caso destes autos, mister asseverar que o legislador ordinário previu ainda outra modalidade de acolhimento de pedidos de revisão, senão vejamos.

Com efeito, a sede revisional ora posta sob análise também poderia ser, em tese, legitimamente manejada quando a autoridade responsável pela tomada de decisão considerar presentes circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, na forma do artigo 65 da Lei nº 9.784/1999.

No caso destes autos, infere-se que a SEFIC se manifestou por meio do DESPACHO n.º 0721081/2018 (0721081), concluindo da forma que passo a transcrever:

" 5 . A proponente anexou ao seu pedido de reconsideração as seguintes espécies de documentos:declarações das prefeituras dos 4 municípios informando realização da apresentação de forma gratuita; cartazes, folders, banner e fotografias das apresentações.

6. Consideramos os documentos hábeis para a comprovação requerida, a saber, realização de 5 apresentações gratuitas nos municípios de Nova Prata (2), Muçum (1), Lajeado (1) e Vista Alegre do Prata (1). Os documentos dotados de maior carga probatória são as declarações das prefeituras municipais, em virtude da fé pública que os entes governamentais gozam. Os materiais de divulgação juntados reforçam a veracidade das informações.

7 . **No que diz respeito ao cumprimento das medidas de acessibilidade, o pedido de reconsideração não faz menção, tampouco apresenta comprovações. Portanto, persiste a conclusão de que não houve atendimento a esse requisito de grande relevância para a ampla democratização do acesso aos bens culturais.** Em que pese essa lacuna, não se trata de ocorrência que acarrete em descumprimento do objeto, tendo em vista a comprovação supracitada.

8. Com base no exposto, conclui-se que a decisão de reprovação das contas do projeto deve ser reconsiderada. Assim, propõe-se o envio dos autos com sugestão de **PROVIMENTO** ao pedido de reconsideração com posterior **APROVAÇÃO NO CUMPRIMENTO DO OBJETO E OBJETIVOS**, ao Gabinete do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, para que se possa registrar de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou não do recurso (grifo nosso).

Das conclusões veiculadas pela SEFIC em sede de avaliação técnica do conjunto probatório constante dos presentes autos, privativamente cometida àquele órgão do Ministério da Cultura, extrai-se que àquele órgão avaliou estar devidamente comprovada a realização do projeto cultural ora posto sob análise, bem como sua respectiva gratuidade, com fundamento em declarações firmadas pelas prefeituras municipais dos locais onde teriam ocorrido as apresentações respectivas, em que pese ressalve expressamente a inexistência de qualquer prova capaz de comprovar o atendimento de medidas de acessibilidade.

Gize-se que não compete a esta Consultoria Jurídica, órgão jurídico consultivo de execução da Advocacia Geral da União, com atribuições perante o Ministério da Cultura, se arvorar em pretender substituir o gestor público na avaliação técnica privativamente a este cometida, acerca da efetiva verificação acerca da realização ou não realização do projeto cultural ora posto sob análise.

Nada obstante, cumpre-nos apontar que a ausência de documentos que comprovem a adoção de medidas de democratização de acesso ao produto cultural deferido, conforme indicado no item 7 do DESPACHO n.º 0721081/2018, impede a aprovação das contas da proponente, mesmo que com ressalvas, nas hipóteses encartadas na alínea a, inciso I do artigo 4º da Portaria n.º 86/2014, senão vejamos:

"Art. 4º - As seguintes impropriedades ou falhas formais ensejarão tão somente ressalvas na análise das prestações de contas:

I - em relação ao objeto:

a) alterações do plano de distribuição ou nas medidas de democratização de acesso, sem a anuência do Ministério da Cultura, desde que não caracterizarem desvio da finalidade previamente aprovada ou descumprimento integral ou parcial do objeto (grifei)."

Com efeito, eventual alteração levada à termo unilateralmente pela proponente sem a autorização prévia do Ministério da Cultura, referente às medidas de democratização do acesso, só não ensejará a reprovação das contas da proponente se restar comprovado que não configuraram desvio da finalidade originalmente avençada ou descumprimento parcial ou integral do objeto.

No caso destes autos, infere-se que esta Consultoria Jurídica se manifestou em sede de recurso administrativo, por meio do PARECER n.º 00360/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0614925), recomendando a reprovação das contas nos seguintes termos, senão vejamos:

"Com efeito, as alegações veiculadas no recurso não se prestam a infirmar as conclusões a que chegou a Coordenação-Geral de Avaliação de Resultados a partir da análise da documentação e dos argumentos apresentados pelo proponente, sobretudo em razão, em especial, da falta de comprovação da totalidade das apresentações e da gratuidade do acesso às apresentações, em conformidade com o que está previsto no projeto.

Faz-se mister salientar que esta Consultoria Jurídica possui entendimento sedimentado quanto à necessidade de cumprir integralmente o projeto homologado pelo MinC.

Transcrevo trechos do Parecer nº 198/2014/CONJUR-MinC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Osiris Vargas Pellanda, que tratou do tema em análise com precisão e robustez.

Nessa linha de raciocínio, opina esta CONJUR/MinC no sentido de que, in casu, as manifestações e a decisão dos órgãos técnicos do MinC referidas no presente parecer – precisamente, o Parecer de Avaliação Técnica (fls. 149/151v), o Laudo Final sobre a Prestação de Contas (fl. 152), a decisão de reprovação da prestação de contas (152v) e o despacho de análise das razões recursais (fls. 170/171) –, estão devidamente fundamentadas no conjunto probatório carreado aos autos, bem como na legislação e nos instrumentos normativos que regem a matéria, motivo pelo qual é correto afirmar que estão albergados pelo manto da juridicidade."

Ressalte-se que este órgão consultivo da AGU fizera alusão expressa a ausência de comprovação da gratuidade das apresentações supostamente realizadas pela proponente, como uma das causas para a reprovação de suas contas.

Por sua vez, o próprio Ministério da Cultura apontara por diversas vezes a ausência de comprovação da gratuidade das apresentações, como se verifica do parecer técnico constante às fls. 149/151, adotado pelo Laudo Sobre a Prestação de Contas - CGARE/DEIPC/SEFIC/Minc n.º 112 (fl. 152), bem como do Despacho n. 0595118/2018 (fls. 170/171), recomendando a reprovação das contas da proponente não apenas pela ausência de provas da realização das 05 (cinco) apresentações, mas ainda, pela inequívoca falta de comprovação de que todos os eventos tivessem sido efetivamente realizados de forma gratuita.

Do quanto exposto é possível concluir que as contas da proponente não restaram aprovadas unicamente pela ausência de provas da realização das respectivas apresentações, mas ainda, pela falta de comprovação de que tivessem sido realizadas de forma inequivocamente gratuitas.

Na presente sede revisional, observa-se que o meio de prova tido pela SEFIC como revestido de maior carga probatória no Despacho n.º 0721081/2018 (fl. 257), apresentado pela proponente com o escopo de comprovar a realização e gratuidade das apresentações do produto cultural avençado se consubstancia em declarações firmadas em data recente, ainda no mês de outubro de 2018, oriundas de Prefeitos dos Municípios onde os eventos teriam sido realizados, asseverando a realização do evento e a respectiva gratuidade de sua apresentação.

Gize-se que as declarações recentemente juntadas, firmadas mais de 04 (quatro) anos após a realização das apresentações cuja realização se pretende comprovar, constituem o único meio de prova da gratuidade dos eventos supostamente realizados, inexistindo qualquer outra prova ao longo da presente instrução capaz de comprovar a gratuidade das referidas apresentações.

Os meios de prova eleitos pelo Ministério da Cultura como idôneos à comprovação da realização do projeto cultural, assim como o atingimento das medidas de democratização, como v.g. a gratuidade de seu acesso, ou de sua respectiva acessibilidade, se encontram devidamente encartados no Anexo da Portaria n.º 86/2014, inexistindo no respectivo rol qualquer previsão normativa capaz de conferir carga probatória às declarações juntadas pela ora proponente, que lhes conferissem idoneidade jurídica suficiente à suprir, por si só, a ausência de todo e qualquer outro meio de prova capaz de demonstrar o quanto alegado.

Ainda que os demais materiais de divulgação acostados na presente sede revisional tenham sido levados em consideração pela SEFIC quando da recomendação do acolhimento da presente pretensão revisional, mister asseverar que nenhum deles se mostra minimamente apto à comprovar a gratuidade das apresentações realizadas, restando manifestamente inalterado o quadro probatório carreado aos autos neste ponto.

Na esteira deste entendimento, conclui-se que as declarações trazidas aos autos pela proponente, todas elas firmadas no recente mês de outubro de 2018 e aludindo a eventos ocorridos ainda no ano de 2014, ainda que pudessem conferir maior densidade ao conjunto probatório constante dos presentes autos, no que tange unicamente à pretensão de comprovação da realização do projeto cultural, não possuem o condão, por si só, de produzir prova da efetiva gratuidade das apresentações realizadas, eis que nenhum outro meio de prova, dentre àqueles devidamente previstos na Portaria n.º 86/2014, se encontra presente neste feito.

Ademais, infere-se que o Ministério da Cultura concedera à proponente inúmeras oportunidades de promover a comprovação da realização das 05 (cinco) apresentações, assim como o atendimento das medidas de democratização do acesso ao projeto cultural e de sua respectiva acessibilidade, como se depreende do Relatório constante às fls. 149/151, não tendo a proponente se mostrado capaz de apresentar qualquer prova ao longo de toda a instrução, pretendendo agora supri-las com a mera juntada de declarações firmadas muitos anos após o exaurimento do prazo para execução do projeto cultural deferido, emitidas todas elas por partes manifestamente estranhas à relação jurídica aperfeiçoada perante o Ministério da Cultura.

Repise-se que o artigo 4º, I, "a" da Portaria n.º 86/2014 não autoriza a aprovação das contas da proponente, nem mesmo com ressalvas, na hipótese de alteração unilateral levada à termo sem a devida aprovação prévia do Ministério da Cultura, que acarrete alteração nas medidas de democratização de acesso ao produto cultural avençado, sempre que configurado desvio de finalidade ou inexecução parcial ou total de seu objeto.

No caso dos autos, se o objeto do produto cultural firmado perante o Ministério da Cultural encerrava a realização de 05 (cinco) apresentações gratuitas de dança, mister asseverar que a ausência de comprovação da respectiva gratuidade das apresentações se reveste de

idoneidade suficiente a configurar inequívoco desvio de finalidade do projeto cultural autorizado, ou ainda, descumprimento parcial de seu objeto, mantendo-se inalteradas as circunstâncias que determinaram a reprovação das contas da ora proponente.

Não sendo possível à proponente alterar unilateralmente o plano de democratização do acesso ao produto cultural deferido, sem prévia autorização do Ministério da Cultura, com mais razão ainda não poderia simplesmente descumpri-lo por inteiro, o que se extrai da ausência de quaisquer provas inequivocamente capazes de demonstrar seu respectivo atendimento nos presentes autos.

Como consequência, tendo em conta que a prestação de contas da proponente restara reprovada pelo Ministério da Cultura não apenas pela ausência de comprovação das 05 (cinco) apresentações, mas ainda em decorrência da ausência de provas de que as mesmas teriam sido realizadas de forma inequivocamente gratuitas, como devidamente assentado no item 10 do Despacho n. 0595118/2018 (fl. 170) e no PARECER n.º 00360/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0614925), conclui-se que o presente pedido de revisão não apresenta circunstâncias relevantes capazes de macular a decisão final emanada da autoridade máxima deste Ministério da Cultura quando do julgamento do recurso administrativo da proponente, não restando configurada a inadequação da sanção originariamente aplicada".

III - DA CONCLUSÃO

37. Diante do expandido, reitera este membro da Advocacia-Geral da União que o **processo foi conduzido de forma regular**, com total observância aos ditames legais, em especial aos princípios do contraditório e ampla defesa, sem irregularidades ou vícios ensejadores de nulidade do ato decisório.

38. **Sendo assim, entende-se que o pedido de revisão em análise deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cidadania, para fins de julgamento, com a sugestão de que NÃO SEJA CONHECIDO, em virtude de não terem sido apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes com potencialidade para justificar a inadequação da decisão impugnada, mantendo-se, dessa forma, a reprovação da vertente prestação de contas e determinando-se que a empresa proponente ressarça ao Erário o montante apontado pela área técnica.**

À consideração da Sra. Consultora Jurídica Substituta.

Brasília, 09 de julho de 2019.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
ADVOGADO DA UNIÃO
Gabinete da CONJUR/MC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400000537201433 e da chave de acesso 5efe7605

Notas

1. [^] *Do recurso administrativo e da revisão - arts. 56 a 65. In: FIGUEIREDO, Lucia Valle (coord.) . **Comentários à Lei Federal do Processo Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 257/258.*
2. [^] *CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012. p. 1274/1275.*
3. [^] *CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2008, v. 1, 2, p. 870.*
4. [^] *FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 293.*
5. [^] *CRUZ, José Raimundo Gomes da. O controle jurisdicional do processo disciplinar. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 316-318.*
6. [^] *BONFIM, Alberto. O processo administrativo. 7. ed. re. atual. e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963. p. 112.*
7. [^] *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.*
8. [^] *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada/Irene Patrícia Nohara, Thiago Marrara. - 2. Ed. Ver., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.*

Documento assinado eletronicamente por IVAN SANTOS NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 286138090 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN SANTOS NUNES. Data e Hora: 09-07-2019 16:19. Número de Série: 1798603. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
GABINETE - MC

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO "A" - SALA 146 -1º ANDAR - BRASÍLIA/DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00784/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 01400.000537/2014-33

INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO (MINISTÉRIO DA CULTURA) - GM/MINC

ASSUNTOS: CONVÊNIO

Aprovo o PARECER nº 00703/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU.
Encaminhe-se os autos à origem.

Brasília, 22 de julho de 2019.

(assinatura eletrônica)
GERALDINE LEMOS TORRES
Advogada da União
Consultora Jurídica Adjunta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400000537201433 e da chave de acesso 5efe7605

Documento assinado eletronicamente por GERALDINE LEMOS TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 291416343 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERALDINE LEMOS TORRES. Data e Hora: 24-07-2019 15:51. Número de Série: 102737. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.
