



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

PARECER n. 00154/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.022283/2010-81

INTERESSADOS: SECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA - SEFIC/MINC

ASSUNTOS: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE COMUTAÇÃO DA PENA APLICADA AO PROPONENTE.

EMENTA: Mecenato. Projeto “CARNAVAL TIMBALADA 2011” (PRONAC 1011334). Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Análise do Secretário da SEFIC. Consideração do recurso como pedido de revisão. Interpretação do Parágrafo Único do art. 112 e caput do art. 125, ambos da Instrução Normativa nº 1, de 20 de março 2017. Inexistência de fatos novos. Manutenção do quadro probatório. Possibilidade de revisão de ofício. Encaminhamento ao Ministro de Estado da Cultura, para tomada de decisão.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo que retorna a esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, por intermédio do Memorando SEI nº 9/2018/G2 - Passivo/DEMEF/SEFIC (0500398), de autoria do Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, acompanhando do Laudo Final n. 32/2018-SEFIC-PASSIVO/G2 (fls. 283/285), por meio do qual solicita análise e manifestação acerca da possibilidade de reversão da reprovação da prestação de contas, com fulcro nos elementos contidos no recurso interposto pela entidade proponente, NOVOS RUMOS PRODUÇÕES ARTÍSTICAS, acostado às fls. 274/276 dos autos do PRONAC 1011334, referente ao projeto cultural intitulado de “TIMBALADA 2011”.

2. O Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura determinou, originalmente, a reprovação de contas do projeto cultural TIMBALADA 2011, como se depreende da Portaria n.º 20, de 10 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União aos 11 de janeiro de 2017 (fls. 236/237), em atenção à análise veiculada no Parecer Final n. 246/2016-G2/PASSIVO/SEFIC/MIC (fls. 2312/32).

3. Insurgindo-se contra esta decisão, a proponente manejou pedido de reconsideração, devidamente acostado às fls. 242/245, cuja análise resultara em acolhimento parcial por parte do órgão prolator da decisão, que, por meio do Despacho n. 10/2017-SEFIC/PASSIVO/G2 (fls. 254/255), sugeriu o “acolhimento parcial do recurso e a ratificação da reprovação da prestação de contas final, com diminuição da glosa”.

4. Os autos restaram então encaminhados à esta Consultoria Jurídica, para que analisasse a parte do pedido de reconsideração não atendida pelo órgão prolator da decisão, nesta sede recebida como recurso interposto perante o Sr. Ministro de Estado da Cultura, fazendo-o por meio Parecer 103/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU (fls. 256/257), aprovado pelo Despacho nº 58/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU (fl. 259), sugerindo o improvimento da pretensão recursal manejada pelo recorrente, na parte não reconsiderada pelo órgão prolator, com a manutenção da ratificação da reprovação de contas do projeto, com redução do valor a ser ressarcido.

5. O Sr. Ministro de Estado da Cultura, acolhendo as conclusões veiculadas no Parecer 103/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, por meio do Despacho n. 20, publicado no Diário Oficial de 22 de março de 2017, decidiu pelo provimento parcial da pretensão recursal manejada, mantendo incólume a decisão original que determinara a reprovação das contas do proponente, com diminuição de glosa.

6. Como consequência, o proponente restou devidamente intimado, ainda aos 29 de maio de 2017, como se depreende do AR postal acostado à fl. 268, para que, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, promovesse a quitação dos valores glosados tidos como devidos ao Fundo Nacional da Cultura – FNC, sendo advertido, que o não cumprimento da recomendações resultaria na instauração de Tomadas de Contas Especial – junto ao TCU, com vistas à recomposição do erário, bem como na inscrição do proponente perante o CADIN.

7. O proponente, apenas aos 07 de julho de 2017, é dizer, após o exaurimento do prazo máximo que lhe fora concedido pelo Ministério da Cultura para o pagamento dos valores devidos ao Fundo Nacional de Cultura - FNC, ao invés de comprovar o recolhimento dos valores devidos, maneja nova pretensão recursal, recebida nesta sede como pedido de revisão (fls. 274/276), contra a decisão exarada pelo Sr. Ministro da Cultura.

8. A área técnica analisou a pretensão revisional manejada pelo proponente, como se infere das fls. 277/279, sugerindo ao fim que a reprovação de suas contas restasse comutada para sua “aprovação com ressalvas”.

9. O Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, manifestando-se favoravelmente à comutação da pena originariamente aplicada, enviou os autos a esta Consultoria Jurídica (fls. 283/285) para manifestação acerca da possibilidade de reversão da reprovação da prestação de contas, sob o fundamento de que teriam sido apresentados novos documentos pelo proponente, com idoneidade suficiente à infirmar o resultado originário do julgamento de sua prestação de contas, de modo que passasse a constar como “aprovado, com ressalvas”.

10. É bastante o relatório. Passo a me manifestar.

2. ANÁLISE.

11. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

12. **Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público**, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

13. Por oportuno, registro que, nos termos do Parágrafo Único do art. 112 da Instrução Normativa nº 1, de 20 de março 2017, cabe ao Ministro de Estado da Cultura adotar a prerrogativa de modificar eventual ato de aprovação, aprovação com ressalva, reprovação ou arquivamento de prestações de contas por ele já avaliada em grau recursal.

14. Nesse compasso, o artigo 65 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, permite a revisão de processos administrativos que resultem sanções, a qualquer tempo, sempre que surjam **fatos novos** ou **circunstâncias relevantes** que justifiquem a inadequação da sanção porventura aplicada.

15. A Lei nº 9.784, de 1999, aplica-se ao processo de mecenato, ante a previsão expressa contida no artigo 107 da Instrução Normativa nº 01, de 2017.

16. Desta forma, caso o Ministro de Estado da Cultura entenda que as razões revisionais apresentadas pelo proponente às fls. 274/276 constituem **fatos novos** ou **circunstâncias relevantes** que justifiquem a revisão da penalidade imposta, nos termos explicitados pela área técnica na manifestação acostada às fls. 277/279, poderá ao fim comutar a reprovação das contas da proponente para sua respectiva aprovação, com ressalvas.

17. Todavia, salvo melhor juízo, ao menos sob o fundamento de que teria apresentado fatos ou documentos novos, a pretensão revisional manejada pelo recorrente não merece qualquer guarida, senão vejamos:

18. Preliminarmente, mister apontar que o manejo da pretensão revisional ora posta sob análise é manifestamente extemporâneo, visto que, devidamente intimada ainda aos 29 de maio de 2017, como se depreende do

AR postal juntado à fl. 268 dos presentes autos, a proponente interpusera seu pedido de revisão apenas aos 07 de julho de 2017 (fls. 274/276).

19. Não obstante se mostre possível, com base na discricionariedade sempre regrada e motivada, conferida à autoridade administrativa, o recebimento de manifestações intempestivas em hipóteses excepcionais e sempre fundamentadas no interesse público, mister asseverar que, no caso dos autos, a proponente não apresentara qualquer justificativa para a irrecusável extemporaneidade de sua pretensão revisional.

20. A importância do apontamento supra jaz na insuperável necessidade de observância dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa, sob pena da mácula do ato administrativo cuja prática se pretende.

21. Com efeito, o não conhecimento de pretensões recursais manejadas extemporaneamente constitui a regra legal aplicada indistintamente a todos e por isso mesmo exige tão somente a comprovação da plena ciência do recorrente e a intempestividade de sua manifestação.

22. Ao revés, o recebimento de pretensão recursal extemporânea constitui exceção e por essa razão exige a plena demonstração de que não representará tratamento privilegiado à parte recorrente, bem como de que a medida se mostra necessária e se fundamenta no interesse público.

23. Compulsando-se os termos da pretensão revisional manejada pela proponente, infere-se que inexistem fatos ou documentos novos com idoneidade suficiente à ensejar a reforma da penalidade originalmente aplicada, eis que o motivo da reprovação de suas contas se consubstanciara na ausência de comprovação da efetiva distribuição, de forma gratuita, de 262 (duzentos e sessenta e dois) abadás para divulgação do evento, que jamais restara comprovada ao longo da instrução processual da prestação de contas ora posta sob análise.

24. Em seu pedido revisional, o proponente renova os mesmos argumentos já expendidos quando do julgamento de suas contas, alegando que teria distribuído os referidos abadás/fantacias para membros de imprensa, artistas famosos, formadores de opinião, músicos e etc, indicando-os por nomes inclusive, sem contudo, apresentar o recibo de entrega de qualquer uma delas, restando integralmente inalterado o quadro probatório constante dos autos ao longo de sua respectiva instrução e julgamento.

25. Gize-se que a alegação do recorrente, de que teria supostamente distribuído gratuitamente 248 (duzentos e quarenta e oito) abadás para patrocinadores (120 ambev, 40 elma chips, 40 chaves outdoor, 24 volvo, 24 hotel sol barra e 280 (duzentos e oitenta) outros abadás para compositores, não constituiu fato novo, eis que já fora manejada anteriormente quando do manejo de seu pedido de reconsideração, tendo sido afastada porquanto despida de qualquer prova que a corroborasse.

26. Aduziu ainda o recorrente que a divulgação e democratização do evento teria restado integralmente atendida, visto que, independentemente dos abadás/fantacias doados, o evento teria sido acessado por incontáveis beneficiários, situados em ruas, janelas, varandas, barracas, camarotes, arquibancadas e afins, em número muito superior aos 200 (duzentos) abadás distribuídos à “Associação Pracatum Ação Social”, inclusive com o desfile sem corda de proteção em 1 (um) dado dia, garantindo a plena democratização do evento e atendimento dos objetivos perseguidos.

27. Todavia, o fato do proponente ter realizado desfile sem cordas em 1 (um) dia determinado, bem como de que pessoas diversas, situadas em ruas, janelas, varandas, barracas, camarotes, arquibancadas e afins se teriam se beneficiado gratuitamente do evento, encerra mera consequência natural, cuja ocorrência já se mostrava não apenas devidamente antecipada como ainda almejada pelo Ministério da Cultura, não encerrando qualquer aprimoramento dos termos originariamente avençados, configurando, ao invés, verdadeiro pressuposto da própria autorização da captação de recursos deferida ao proponente.

28. Do exposto se extrai que o amplo acesso às pessoas referidas pelo proponente em sua pretensão revisional em nada infirma seu dever em promover, comprovadamente, a distribuição de todos os 462 (quatrocentos e sessenta e dois) abadás/fantacias aos quais se comprometera perante o Ministério da Cultura, não restando entregue ao seu livre alvedrio a escolha das obrigações assumidas que deveria efetivamente cumprir.

29. Também não afasta a responsabilidade do proponente a alegação de que não se mostrava ciente de que deveria recolher os comprovantes de entrega dos abadás/fantacias distribuídas, ou de que tal exigência não seria

imposta a outros proponentes, visto que constitui decorrência natural de toda e qualquer avença, mormente daquelas firmadas perante o Estado, a irrecusável necessidade de comprovação dos termos nela avençados.

30. Na esteira deste entendimento, tendo em vista que a discricionariedade administrativa se encontra adstrita ao mérito do ato cuja prática se pretende, e que sua esfera de atuação se encontra restrita ao seu respectivo objeto e motivo, sendo este último elemento regrado ainda pela teoria dos motivos determinantes, que vincula e condiciona a prática do ato ao motivo apontado como seu respectivo fundamento, exigindo o indispensável cotejo da motivação alegada para a sua prática com a efetiva realidade fática subjacente, mister asseverar que eventual inexistência dos motivos alegados para sua realização restariam por macular o ato pretendido.

31. No caso dos autos, consoante se infere do Memorando SEI nº 9/2018/G2 - Passivo/DEMEF/SEFIC, de 15 de fevereiro de 2018, o motivo determinante para o acolhimento da pretensão revisional se fundamentaria na suposta existência de documentos e fatos novos apresentados pelo recorrente, que seriam suficientes à justificar a comutação da penalidade que lhe fora originariamente aplicada, adotando como fundamento as razões veiculadas no Despacho n.º 30/2017-SEFIC/PASSIVO/G2 (fls. 281/282).

32. Enfrentando o tema proposto, o Despacho n.º 30/2017-SEFIC/PASSIVO/G2 assim exarou:

"4...Ressalte-se, entretanto, que o proponente não encaminhou nenhum documento novo, mas apenas argumentações de cunho técnico e jurídico. Assim, atendendo ao apelo do proponente, e com base no Poder De Discricionariedade, que faculta à Administração Pública, nos limites da lei, rever seus próprios atos, com base nos princípio de oportunidade e conveniência, tal pedido foi novamente encaminhado para análise técnica. De acordo com as "Considerações quanto ao pedido de reconsideração - Pronac 10-11334, de fls. 277/279, diante das novas explicações apresentadas pelo proponente, foi possível reconsiderar a decisão de reprovação da prestação de contas e APROVAR o projeto COM RESSALVAS.

...Entretanto, levando-se em consideração a responsabilidade do proponente quanto às suas afirmações, verifica-se que aquela doação, mesmo sem comprovantes, configura-se como ato que promoveu a ampliação da democratização de acesso entre apoiadores, artistas e formadores de opinião.

5. Outrossim, com base no Princípio da Proporcionalidade, como também considerando a captação de 77% do valor aprovado, somado às evidências de boa fé do proponente, que corroboram a sua declaração, conforme orientação do Manual de Análise da Prestação de Contas, item 4.2.1 (aprovado pela Portaria n. 30/2016), e em consideração à Portaria MinC 86/2014, art 3º, I, compreende-se que, em relação ao Plano de Distribuição estabelecido, para o qual são solicitadas comprovações documentais, a democratização de acesso no projeto "Carnaval Timbalada 2011" foi comprovada, mesmo que minimamente, por meio da doação de 200 abadás para a Associação Paracatum Ação Social, com a sua respectiva declaração de recebimento, fl. 59. E em relação ao projeto como um todo, a democratização ocorreu por meio de múltiplas ações, com a veiculação do evento nas mídias televisiva e radiofônica, e com um dia de desfile nas ruas de Salvados sem a utilização de cordas que restringem o público pagante do não pagante.

6. Dessa forma, os elementos apresentados foram considerados suficientes pela análise técnica para sanar aqueles que ocasionaram a reprovação do processo em apreço de sendo assim, foi sugerida a APROVAÇÃO COM RESSALVAS do projeto "Carnaval Timbalada 2011" - Pronac 10-11334, com base no art. 4º, I "a", ad Portaria 86/2014".

33. Cotejando o motivo alegado para a prática do ato com o panorama probatório constante dos presentes autos, forçoso reconhecer que inexistem fatos ou documentos novos, trazidos pelo recorrente aos autos pela via revisional, capazes de infirmar as conclusões veiculadas originariamente.

34. Nada obstante, em que pese não se mostre possível o acolhimento da pretensão revisional sob o fundamento de que o recorrente teria apresentados fatos e documentos novos, mister asseverar que a possibilidade de revisão de processos administrativos de que resultem sanções também se mostra credenciada, de ofício, às autoridades competentes, quando presentes circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, como se depreende do artigo 65 da Lei n. 9.784/1999, senão vejamos:

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.

35. Com efeito, do enunciado legal em referência se extrai norma jurídica que autoriza a autoridade administrativa, de ofício, a rever a aplicação de sanções adotadas em processos administrativos, quando considere presentes circunstâncias relevantes que demonstrem a inadequação da pena aplicada.

36. No caso dos autos, não obstante não configurada hipótese que autorize a revisão da sanção originariamente aplicada ao recorrente em virtude da apresentação de fatos ou documentos novos, mister asseverar a possibilidade, em tese, de revisão da pena sob o fundamento de que se encontrariam presentes circunstâncias relevantes capazes de demonstrar a inadequação da pena aplicada.

37. Compulsando-se os termos do Despacho n.º 30/2017-SEFIC/PASSIVO/G2 (fls. 281/282), onde restou assentado que a revisão da pena se daria em decorrência do acolhimento de novas explicações apresentadas pelo recorrente e da aplicação dos princípios da boa-fé e da proporcionalidade, visto que o proponente teria captado apenas 77% do valor autorizado, infere-se que o acolhimento do pedido revisional se verificara em virtude de novo entendimento jurídico exarado pelo Ministério da Cultura na apreciação do caso concreto, levado a efeito a partir do cotejo de circunstâncias tidas como relevantes pela autoridade administrativa, apreciadas em sede de seu juízo privativo de discricionariedade, e consideradas suscetíveis de justificar a inadequação da pena originalmente aplicada, resultando em sugestão de comutação da pena de reprovação da prestação de contas do recorrente pela sua respectiva aprovação, com ressalvas, nos moldes encartados no artigo 4º, I, "a" da Portaria n. 86/2014.

38. **CONCLUSÃO.**

39. Ante o exposto, tendo em vista que a hipótese dos autos se coaduna com a autorização normativa que credencia a revisão de processos administrativos de que resultem sanções, de ofício, às autoridades competentes, quando, em sede de seu juízo privativo de discricionariedade considerem presentes circunstâncias relevantes e suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, encartada no artigo 65 da Lei n. 9.784/1999, opina-se pela possibilidade de comutação da pena de reprovação da prestação de contas do recorrente pela sua aprovação, com ressalvas.

40. Ao gabinete do Sr. Ministro de Estado da Cultura, para que aprecie a matéria e decida de forma definitiva sobre o pedido revisional manejado pelo recorrente.

É o Parecer, que ora submeto à aprovação superior.

RODRIGO PICANÇO FACCI
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400022283201081 e da chave de acesso a1685072

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO PICANÇO FACCI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 117807884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICANÇO FACCI. Data e Hora: 09-04-2018 16:49. Número de Série: 13642648. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
