



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00420/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.074968/2014-36

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

ASSUNTOS: MECENATO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REPROVAÇÃO. RECURSO IMPROVIDO. PEDIDO DE REVISÃO.

EMENTA: Mecenato. Projeto “CONGADA NASCENTE DO SOL: A FESTA DA ARTE POPULAR AFRO-BRASILEIRA” - PRONAC 14-11464. Prestação de Contas. Reprovação. Recurso. Não provimento. Ratificação da reprovação da prestação de contas. Pedido de revisão. Inexistência de fatos novos. Assunto de ordem eminentemente técnica/financeira. Prescrição intercorrente. Ocorrência. Inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento do feito. Ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, com as cautelas de praxe.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de análise e manifestação advindo da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, nos termos do DESPACHO Nº 0611055/2018, acostado à fl. 390, em atenção ao pedido de revisão apresentado pela proponente ROSILDA MARIA DA SILVA, constante às fls. 364/385, com vistas a subsidiar posterior decisão do Exmo. Ministro de Estado da Cultura.

2. O projeto teve suas contas reprovadas em decisão final proferida pelo Exmo. Ministro de Estado da Cultura, veiculada no Despacho n.º 41, de 20 de abril de 2018 (0563416), publicado no Diário Oficial da União aos 24 de abril de 2018, que negou provimento ao recurso administrativo interposto pela recorrente.

3. Irresignada, a proponente apresenta pedido de revisão às fls. 364/385, manejando os argumentos que julgou suficientes à infirmar as conclusões veiculadas pelo Ministério da Cultura, pugnando ao fim pela reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

4. Por sua vez, a SEFIC apreciou as razões apresentadas e opinou pelo indeferimento da pretensão revisional manejada, alegando a inexistência de fatos novos capazes de infirmar as conclusões já veiculadas pela área técnica com atribuição para tanto, ou tampouco capazes de determinar a inadequação da sanção aplicada, como se depreende do Despacho n.º 0604898/2018, acostado às fls. 388/389.

5. É bastante o relatório. Passo a opinar.

2. ANÁLISE.

2.1 PRELIMINAR DE MÉRITO

2.2 DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

6. O caso dos autos encerra pedido de revisão de decisão proferida pelo Exmo. Ministro de Estado da Cultura em sede de recurso administrativo, que ratificou a reprovação das contas da proponente, veiculada no Despacho

n.º 41, de 20 de abril de 2018 (0563416), publicado no Diário Oficial da União aos 24 de abril de 2018.

7. Alegando a presença de atos novos, supostamente revestidos de idoneidade jurídica suficiente à legitimar o manejo da pretensão revisional ora posta sob análise, a proponente pugna pela reforma da decisão que negara provimento a seu recurso administrativo e mantivera intacta a reprovação de suas contas.

8. 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.

9. 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.

10. Não traduzindo nova instância recursal, a fase revisional se destina especificamente aos casos onde a proponente venha a ser surpreendida com a ocorrência de atos 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.

11. Não se destina a sede revisional à renovação de argumentos já devidamente 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.

12. No caso concreto, infere-se que a SEFIC indeferiu a pretensão revisional sob o fundamento da inexistência de fatos novos capazes de ensejar o reexame e a consequente reforma da decisão que determinara a reprovação de suas contas, asseverando ainda a plena adequação da sanção aplicada.

13. Compulsando-se as razões aduzidas pela proponente em sede revisional, infere-se que as mesmas se limitaram a reproduzir os argumentos já expendidos em sede de recurso administrativo, manejando os mesmos questionamentos acerca da adequada execução do projeto, da regularidade da cobrança de ingressos e de seu plano de divulgação, bem como da inexistência de duplicidade com outros projetos.

14. 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.

15. Com efeito, o pedido de revisão ora posto sob análise não apresenta atos novos, visto que os supostos novos argumentos e documentos acostados aos autos na presente sede revisional pretendem apenas a demonstração de fatos já existentes, e que deveriam ter sido devidamente comprovados quando do manejo do recurso administrativo, cuja fase processual já se encontra devidamente exaurida e acobertada pela preclusão consumativa.

16. Nada obstante, a sede revisional também pode ser 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 9.784/1999.30.

17. Outrossim, a autoridade administrativa com atribuição para a tomada de decisão respectiva, poderá, em juízo privativo de oportunidade e conveniência, devidamente fundamentado, decidir pelo acolhimento do pedido revisional manejado pela proponente com esteio neste fundamento, mesmo diante da ausência de fatos novos.

3. NO MÉRITO.

18. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, 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.

19. **Ademais, registro 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.

20. Em sede revisional, o processo restou novamente analisado, com base no artigo 5º, LV da Constituição Federal de 1988 e artigo 65 da Lei nº 9.784/99, pela unidade técnica com atribuição para tanto, que concluiu pelo indeferimento do pedido de revisão manejado pela proponente.

21. Compulsando-se os autos, verifica-se que a SEFIC, por meio do DESPACHO Nº 0604898/2018, acostado às fls. 388/389, analisou a situação ocorrida nos autos, opinando pela manutenção da decisão que determinara a reprovação das contas da proponente, senão vejamos.

"4. A respeito dos argumentos mencionados, tecemos as seguintes considerações.

5. A substituição de 2 meses de oficinas, conforme o pactuado, por 2 dias conduz ao descumprimento das diretrizes aprovadas. Quando determinado projeto cultural é aprovado, o proponente assume o compromisso de executá-lo da maneira prevista, caso contrário esvazia-se o sendo de haver uma proposta cultural. Com efeito, um orçamento foi aprovado com adequação ao objeto proposto, não sendo possível alteração unilateral deste, quer por parte do poder público ou do proponente. Não se ignora aqui que a captação de recursos parcial possa levar a uma readequação de escopo do projeto. Entretanto, reduzir o período de aulas de 2 meses para 2 dias não guarda proporção com o percentual captado, a saber, 38,1%. A alegação de que a carga horária prevista foi cumprida a despeito da drástica redução do período de aulas, ainda que tal fato fosse comprovado, não afasta o desvirtuamento da proposta. Afinal, submeter crianças e adolescentes a dois dias intensivos de aulas em turno integral não nos parece propício ao aprendizado como seria se o mesmo conteúdo fosse transmitido ao longo de dois meses, como pactuado. Ademais, como exposto no Despacho nº 440703/2017, o conteúdo das oficinas ministradas foi diferente do que havia sido aprovado. Assim, tanto no que se refere ao formato quanto ao conteúdo, houve descumprimento do objeto.

6. Em que pese a alegação da proponente de que 460 pessoas participaram das oficinas, as listas de frequência encaminhadas somam apenas 63 participantes. Diante disso, sua argumentação fica prejudicada. De todo modo, o número real de participantes não tem o condão de influenciar a decisão sobre a reprovação do projeto cultural, uma vez que as oficinas ofertadas não se conformam ao objeto pactuado.

7. Por fim, as estatísticas demográficas apresentadas pela proponente em nada se relacionam com a análise da prestação de contas do projeto cultural. Esta é realizada por meio de uma comparação entre o plano de trabalho aprovado e as evidências sobre a execução do projeto. A fim de aferir se o projeto atingiu número satisfatório de beneficiários leva-se em conta o que fora previsto no Plano de Distribuição, o que proporciona os necessários critérios objetivos de análise. Reitera-se que como o próprio produto cultural principal não foi executado conforme aprovado, o número de beneficiários alcançados tem baixa relevância na decisão a que este Despacho busca dar subsídios.

8. Em suma, à luz da legislação em vigor, entende-se que a decisão de reprovação das contas do projeto deverá ser manda. Com isso, o recurso formulado pela proponente deverá ser indeferido, em virtude da ausência de fatos ou documentos novos que pudessem comprovar a execução do objeto.

9. Diante do exposto, propõe-se a remessa do processo ao Gabinete da SEFIC para análise e pronunciamento. Propõe-se ainda o posterior encaminhamento dos autos, caso seja considerado pertinente, ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Cultura, para que se registre de forma definitiva a decisão acerca do acatamento ou rejeição do recurso apresentado pela entidade proponente."

22. Da referida manifestação se extrai que as razões e documentos manejados não se mostraram capazes de sanear as irregularidades apuradas, eis que a proponente não se desincumbira de seu mister em demonstrar a presença de fatos novos capazes de justificar a revisão da decisão já aperfeiçoada em sede recursal, ensejando a necessidade de manutenção da decisão que determinara a reprovação de suas contas.

23. Ressalte-se que o arcabouço fático/documental, indevidamente renovado na presente sede revisional, já restou analisado por esta Consultoria Jurídica, quando se manifestara conclusivamente nestes autos em sede de recurso administrativo interposto pela proponente, por meio do PARECER n. 00145/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0534245), aprovado pelo DESPACHO n.º 00110/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0534246) e pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n.º 00125/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0534247), cujas conclusões transcrevo, senão vejamos:

"17. Tecido o contexto normativo que circunda o tema em análise, é imperioso registrar que um dos principais motivos para a reprovação da prestação de contas foi o fato do objeto e dos objetivos do projeto cultural não terem sido alcançados.

18. Há fortes indícios de inexecução do objeto principal e de desvio de finalidade no projeto cultural, em virtude de alterações substanciais sem o consentimento do MinC. Ademais, chegou-se à conclusão de que as metas originalmente previstas foram substituídas pela realização de um festival, o qual se resumiu a uma exposição de artesanato afro-brasileiro, uma palestra sobre a função rítmica de instrumentos musicais do congado e uma apresentação de grupo folclórico. Ou seja, muito aquém do pactuado com esta Pasta Ministerial.

19. Como é cediço, o projeto aprovado deveria ter cunho educativo e aconteceria durante dois meses para atender aos três turnos escolares. 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 n.º 198/2014/CONJUR-MINC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Osiris Vargas Pellanda, que tratou do tema em análise com precisão e robustez.

"[...]

10. Executar o projeto estritamente dentro dos parâmetros acertados é o mínimo que se exige de qualquer proponente que faça uso do mecanismo de incentivos do Pronac. Sem isto, a própria avaliação de resultados do projeto fica comprometida, inviabilizando a política pública cultural em que os incentivos se baseiam. No caso dos autos, restou sobejamente demonstrada a inexecução do projeto, independentemente das ações que tenham sido levadas a cabo pela proponente com os recursos captados, as quais, inclusive, podem ter sido realizadas no bojo de outros dos inúmeros projetos similares por ela realizados, especialmente considerando os poucos elementos comprobatórios apresentados.

11. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral opina pelo não provimento do recurso e manutenção da decisão recorrida por seus próprios fundamentos, tendo em vista a ausência de fatos novos no recurso que demonstrem a realização do objeto e dos objetivos do projeto e afastem a conclusão pela reprovação de sua prestação de contas."

20. Dessa feita, constata-se que, de fato, o proponente não alcançou o objeto e os objetivos do projeto cultural aprovado por esta Pasta Ministerial, bem como alterou unilateralmente aspectos essenciais do que fora pactuado, situação fático-jurídica que viola as disposições normativas contidas nas supramencionadas normas do PRONAC, posto que, certamente, houve o comprometimento da fruição do acesso do bem cultural ao público.

21. As alegações do proponente quanto às mencionadas irregularidades, com a devida vênia, não são factíveis e não foram acompanhadas de provas no sentido de atestar cabalmente que executou fielmente o projeto e de que não incorreu nas irregularidades apontadas pela área técnica.

22. Nesse viés, mesmo não tendo competência técnica para avaliar os aspectos relativos ao cumprimento do objeto e dos objetivos do projeto cultural que circundam o

entendimento dos técnicos especializados, opina esta CONJUR/MinC que a decisão administrativa a ser adotada, que culminará na reprovação da prestação de contas do proponente, está devidamente fundamentada, e se baseia no conjunto probatório carreado aos autos, bem como nas razões apresentadas pela área técnica da SEFIC, motivo pelo qual é correto afirmar que está albergada pelo manto da juridicidade.

23. Cumpre-nos sugerir que seja feita uma análise minudente por parte da área técnica se existem provas no sentido de que o proponente se omitiu dolosamente de executar o objeto principal do projeto cultural, deixando, deliberadamente, de cumprir o aprovado por este Ministério. Importante atentar-se para o fato de que se for provado dolo ou má-fé, é passível, em tese, o enquadramento da conduta no crime de que trata o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.313, de 1991. Referida análise precisa ser enfrentada pela SEFIC/MinC, haja vista que o dolo ou a má-fé precisam ser comprovados, não sendo possível somente uma inferência com base em conjecturas e suposições.

III. CONCLUSÃO.

24. Ante o exposto, conclui 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.

25. Sendo assim, entende-se que o recurso apresentado deve ser encaminhado ao Gabinete do Exmo. Ministro de Estado da Cultura, para fins de julgamento, nos termos do disposto no art. 55 da mencionada Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017, recomendando-se que seja conhecido, e quanto ao mérito, seja NEGADO PROVIMENTO, mantendose a reprovação da prestação de contas.

26. É digno de nota que o ressarcimento decorrente de dano ao Erário é imprescritível, razão pela qual o proponente deverá repor aos cofres públicos os valores indevidamente utilizados, atualizados de acordo com as regras do PRONAC, caso tenha suas contas definitivamente reprovadas pelo Ministro de Estado da Cultura, conforme preceitua o art. 37, § 5º da Constituição Federal e o art. 57 da novel Instrução Normativa MinC nº 05, de 2017. "

24. No que tange à alegação da recorrente, de que sua prestação de contas deveria ser analisada à luz da suposta boa-fé demonstrada ao longo de toda a execução do projeto cultural autorizado, mister asseverar que a aplicação do princípio da boa-fé dependerá sempre do cotejo do conjunto probatório constante dos autos com as informações prestadas pela proponente, não operando à margem da realidade fática subjacente e não se destinando à comprovar despesas que não tenham sido devidamente demonstradas pelos meios de prova adequados para tanto.

25. Por derradeiro, registro que a documentação apresentada pela proponente exige uma análise eminentemente técnica sobre sua aceitação, o que atrai a competência exclusiva da SEFIC sobre o caso, à míngua de qualquer dúvida jurídica expressa capaz de atrair a atenção deste órgão jurídico.

4. CONCLUSÃO

26. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, órgão da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, opina pelo não conhecimento da pretensão revisional ora posta sob análise, em decorrência da manifesta inadequação da via eleito, conforme apontado nos itens 6 à 17 deste opinativo.

27. Em caso de conhecimento do pedido de revisão manejado nestes autos, esta Consultoria Jurídica, órgão da Advocacia Geral da União em atuação perante o Ministério da Cultura, recomenda seu indeferimento e a consequente manutenção da decisão que determinara a reprovação das contas da proponente, com as ressalvas apontadas nos itens 18 à 25 deste opinativo, 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 de revisão apresentado.**

É o parecer que ora submeto à aprovação.

À consideração 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) 01400074968201436 e da chave de acesso 05f5b53a

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 149827031 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO PICANÇO FACCI. Data e Hora: 23-07-2018 16:16. Número de Série: 13642648. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
