

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 017.413/2017-6.

Apenso: TC 008.293/2019-8.

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Agência Nacional do Cinema (CNPJ 04.884.574/0001-20).

Embargante: Ministério Público junto ao TCU.

Representação legal:

_ Fabrício Duarte Tanure (Procurador Federal), entre outros, representando a Agência Nacional do Cinema;

_ Eduardo Xavier (OAB/SP 207.671), entre outros, representando Manoel Rangel Neto, Roberto Gonçalves de Lima, Débora Regina Ivanov Gomes e Rosana dos Santos Alcântara;

_ Daniel Demonte Moreira Alves (Advogado da União), entre outros, representando o Ministério da Cidadania;

_ João Geraldo Piquet Carneiro (OAB-DF 800-A), entre outros, representando a Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão, o Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo e o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual, como **amici curiae**.

SUMÁRIO: AUDITORIA REALIZADA NA ANCINE. AVALIAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS DESTINADOS A PROJETOS AUDIOVISUAIS SOB A METODOLOGIA ANCINE+SIMPLES. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES À AUTARQUIA. AUDIÊNCIAS. CONVERSÃO DA FISCALIZAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELA ANCINE. REJEIÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO MPTCU. ACOLHIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES PARA TORNAR INSUBSISTENTES AS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NOS ITEM 9.4, 9.5 E 9.7 DO ACÓRDÃO 721/2019-PLENÁRIO.

RELATÓRIO

Trata-se, no presente momento, de embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em face do Acórdão 992/2019 prolatado pelo Plenário do TCU na Sessão de 30/04/2019, ao rejeitar os embargos opostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em face do Acórdão 721/2019 proferido pelo Plenário do TCU na Sessão de 27/03/2019, ao apreciar a auditoria realizada na Ancine, durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simples empregada para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei, como fomento indireto, ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, como fomento direto.

2. O referido Acórdão 721/2019 fora proferido pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

“(…) VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema (Ancine), durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simples empregada para a análise das

prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto) ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA (fomento direto);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. retirar o sobrestamento do presente processo, nos termos do art. 47, § 3º, da Resolução TCU nº 259, de 2014;

9.2. determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Agência Nacional do Cinema – Ancine adote as seguintes medidas:

9.2.1. atente, ao realizar os ajustes sobre as normas internas em substituição à IN Ancine nº 124, de 2015, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, para a necessidade de:

9.2.1.1. abster-se de prever dispositivo tendente a permitir que:

9.2.1.1.1. as falhas materiais sejam classificadas como meras falhas formais resultantes de ressalvas, a exemplo das previstas no art. 31, IV e XIII, da atual IN Ancine nº 124, de 2015 (Achado III.2);

9.2.1.1.2. a comprovação de contrapartida ocorra por meio de doação ou sem a devida nota fiscal certificadora, entre outros documentos equivalentes (Achado III.1);

9.2.1.1.3. a tomada de decisão seja fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos, evitando a aprovação de prestação de contas com irregularidades, conforme verificado, por exemplo, nos projetos auditados (“O Barco”, “Moviecom Jaú”, “Motel”, “Orlando”, “Quatro Histórias e Meia”), em desconformidade com os princípios da transparência e da prestação de contas (Achado III.1);

9.2.1.1.4. o proponente deixe de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou use o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto (Achado III.2);

9.2.2. apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação, o devido plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, nos termos da IN Ancine nº 124, de 2015, caso não abarcados na determinação prolatada pelo item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise se desenvolva pela conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, devendo o referido plano de ação conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, com os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, não devendo aí ser superior a 12 (doze) meses contados da ciência desta deliberação (Achado III.1);

9.2.3. promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a glosa dos seguintes itens de dispêndio:

9.2.3.1. pagamentos a título de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por terem sido equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, em respeito por analogia, assim, à Súmula nº 254 do TCU (Achado III.6);

9.2.3.2. todas as despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou equivalente, por contrariar o art. 27 da Lei nº 8.313, de 1991, e o art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 5.761, de 2006, informando o TCU, nos relatórios períodos da Ancine, sobre o resultados dessas glosas efetuadas;

9.2.4. atente para a orientação veiculada pela Súmula nº 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como verificado nas prestações de contas do

projeto “É proibido proibir”, sob pena de responsabilização dos agentes públicos pela eventual reparação do dano ao erário ou pela aplicação da correspondente multa legal (Achado III.6);

9.3. determinar que, nos termos dos arts. 250, II, e 251 do RITCU, a Agência Nacional do Cinema adote as seguintes medidas:

9.3.1. promova a necessária adequação legal do Contrato Administrativo nº 13/2016, permitindo a execução indireta das atividades de análise de prestações de contas, quando a tarefa se configurar apenas como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos;

9.3.2. abstenha-se de contratar serviços para a execução por terceiros das atividades precípuas e finalísticas da entidade, a exemplo do observado no Contrato Administrativo nº 13/2016 celebrado com a APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., ressalvada a expressa disposição legal em contrário ou se a ação for caracterizada como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos (Achado III.11);

9.3.3. inclua em seus normativos internos, diante das informações acostadas às Peças 239 e 240, a vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor e, especialmente, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços empresariais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, devendo atentar, ainda, para a adicional observância ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara (Achado III.10);

*9.3.4. atente para o eventual emprego de novas tecnologias da informação, a exemplo do uso de **blockchain**, no bojo dos procedimentos de prestação de contas, com a subsequente análise dessas contas via robô virtual em prol do órgão federal repassador, podendo contribuir não apenas para a maior celeridade e efetividade no processo de prestação de contas dos repasses de recursos federais, mas também para a maior fidedignidade e confiabilidade das informações prestadas, de sorte a merecer os devidos estudos técnicos para o real desenvolvimento do aludido emprego, a partir da necessária implementação do correspondente projeto piloto para a efetiva aplicação dessas novas tecnologias da informação em determinado segmento de prestações de contas junto à Ancine, ficando autorizado, para tanto, que o Ministro-Relator dê prosseguimento às atuais reuniões técnicas entre o seu Gabinete e os dirigentes da Ancine, com a participação, entre outros, de unidades da secretaria do TCU e de representantes das eventuais instituições públicas e privadas, em face da apresentação do respectivo cronograma de atividades com o correspondente plano de ação para a referida implementação do projeto piloto;*

9.4. determinar que o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem dano ao erário, em desfavor da administração pública (Achado III.3);

9.5. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, como integrantes do Comitê Gestor do FSA, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional do Cinema dimensionem a quantidade de convênios e instrumentos congêneres para o eventual repasse de recursos federais ao setor audiovisual, em patamar compatível com a respectiva capacidade operacional e, especialmente, com a efetiva capacidade de fiscalização sobre os beneficiários e a análise das respectivas prestações de contas, entre outros elementos, para o aporte de fomento às atividades audiovisuais (Achado III.3);

9.6. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, em sintonia com os objetivos do correspondente Comitê Permanente para a Desburocratização instalado pelo Decreto S/N, de 7 de março de 2017, o Ministério da Cidadania avalie e regulamente a promoção do financiamento de

projetos audiovisuais, de forma mais precisa, com o uso a ser dado aos recursos públicos disponibilizados, evitando os elevados percentuais de despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados, em coexistências com as bonificações de gerenciamento já remuneradoras das entidades beneficiárias, de modo a viabilizar a simplificação dos procedimentos de análise das prestações de contas e do uso regular dos recursos públicos aportados, além da redução dos custos e dos riscos à eficiência dos processos de gestão da correspondente política pública, fazendo também encaminhar a proposta nesse sentido ao Conselho Nacional de Desburocratização, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º, do referido decreto (Achado IV.1);

9.7. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.7.1. promova a audiência de Andrete Cesar Santos da Silva, Débora Regina Ivanov Gomes, Luís Mauricio Lopes Bortoloti, Manoel Rangel Neto, Marcial Renato de Campos, Roberto Gonçalves de Lima, Rosana dos Santos Alcântara e Thainá Domingos Albernaz, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem as suas razões de justificativa sobre a não-apuração, em suas respectivas esferas de atuação, das irregularidades identificadas nos projetos ora auditados (“Cristo Redentor”, “Histórias de amor duram apenas 90 minutos” e “Moscou”), além do não-encaminhamento dos referidos projetos à análise financeira complementar, em violação ao disposto no art. 28, IV, da IN Ancine nº 124, de 2015, no art. 117, XV, da Lei nº 8.112, de 1990, e no art. 10, XX, da Lei nº 8.429, de 1992 (Achado III.7);

9.7.2. promova a conversão do presente processo de fiscalização em tomada de contas especial pela autuação de apartado, por cópia, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 252 do RITCU, para a identificação dos responsáveis e a apuração do dano ao erário decorrente das condutas fraudulentas pelas pessoas relacionadas com a realização dos projetos ora auditados (“Motel”, “É proibido proibir” e “Totalmente inocentes”) e, especialmente, em face dos fortes indícios de pagamentos em favor das próprias proponentes, ante a notícia de realização de “autocontratos” com empresas “noteiras” (Achado III.10), além dos indícios, ainda, de dano ao erário no âmbito do projeto “À Deriva” (Achado III.7), ficando, desde já, autorizadas as necessárias citações dos responsáveis, sob as seguintes condições:

<i>Data da Ocorrência</i>	<i>Valor Histórico (R\$)</i>
<i>20/03/2008</i>	<i>45.832,94</i>
<i>20/03/2008</i>	<i>101.469,16</i>
<i>20/03/2008</i>	<i>47.619,04</i>
<i>07/04/2008</i>	<i>87.833,11</i>
<i>07/04/2008</i>	<i>150.694,85</i>
<i>07/04/2008</i>	<i>81.472,04</i>
<i>13/06/2008</i>	<i>160.000,00</i>
<i>16/09/2008</i>	<i>151.246,23</i>
<i>16/09/2008</i>	<i>8.753,77</i>
<i>17/02/2009</i>	<i>80.000,00</i>
<i>20/04/2009</i>	<i>80.000,00</i>

9.7.2.1. responsável: O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por realizar despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano

ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.2. responsável: Fernando Ferreira Meirelles, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.3. responsável: Paulo de Tarso de Carvalho Morelli, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.4. responsável: Andrea Barata Ribeiro, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.5. responsável: Manoel Rangel Neto, como então diretor-presidente da Ancine e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.6. responsável: Roberto Gonçalves de Lima, como diretor e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.7. responsável: Debora Regina Ivanov Gomes, como diretora e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.8. responsável: Marcial Renato de Campos, como superintendente de fomento, por aprovar integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, como Especialista em Regulação, e pelo Sr. Andrete Cesar Santos da Silva, como Coordenador de Prestação de Contas (Substituto), e, por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, submeter o projeto à Diretoria Colegiada, com a proposta de aprovação da prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.9. responsável: Andrete Cesar Santos da Silva, como coordenador de prestação de contas (Substituto), por aprovar integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 com base nas declarações da produtora do projeto “À Deriva” e sem efetuar qualquer análise consistente sobre o feito, além de propor a aprovação da prestação de contas do

referido projeto, com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.3. autue o devido processo apartado de representação, por cópia destes autos, com vistas a apurar o alcance e os efeitos dos indícios de irregularidades detectados nesta auditoria, em face da ausência de análise de prestações de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual repassados aos beneficiários finais pelos agentes financeiros credenciados, além do seu alcance e efeitos, e com vistas a propor ao TCU a adoção as medidas cautelares e legais cabíveis, a partir de cópia das peças destes autos e, em particular, dos Contratos Ancine/Finep 049/2007, 026/2008, 049/2009, 113/2009 e 087/2011 (Peças 17 a 21), dos Contratos Ancine/BNDES 09.2.1437.1 (Peça 22), 15.2.0419.1 (Peça 24), 17.2.0061.1 (Peça 25), dos Contratos BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (Peça 26) e 17.2.0061.2 (Peça 28), dos Contratos Administrativos Ancine/Caixa 104/2010 e 048/2013 (Peças 29 e 30) e das informações da Ancine sobre os projetos beneficiados com os recursos do FSA (Peças 15 e 16) – Achado III.12;

9.7.4. envie a cópia do plano de ação resultante da determinação proferida pelo item 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Educação e à Casa Civil da Presidência da República, como integrantes do Comitê Gestor do Fundo Setorial Audiovisual, a fim de que, no exercício de suas finalidades e competências colegiadas previstas no art. 5 da Lei nº 11.437, de 2006, e nos arts. 5º e 8º do Decreto nº 6.277, de 2007, possam somar as providências para o cumprimento do referido plano de ação, com a cessação das correspondentes falhas, permitindo a gestão dos riscos de prejuízos à efetividade das estratégias promovidas por meio do aludido FSA e à eficácia e eficiência das ações de financiamento realizadas para o fomento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais (Achado III.12);

9.7.5. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Ministério da Cidadania, à Secretaria Federal de Controle Interno, à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Desburocratização e à Agência Nacional do Cinema, para ciência e eventuais providências; e

9.7.6. promova o monitoramento da determinação prolatada pelo item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, além das determinações proferidas por este Acórdão.”

3. Por seu turno, ao apreciar os supervenientes embargos da Ancine em face do referido Acórdão 721/2019-Plenário, o aludido Acórdão 992/2019 foi prolatado pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

“(…) VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, no presente momento, tratam de embargos de declaração opostos pela Agência Nacional do Cinema em face do Acórdão 721/2019 proferido pelo Plenário do TCU no bojo do processo de auditoria realizada, durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia empregada sob o título de Ancine+Simplex para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei, como fomento indireto, ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, como fomento direto;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela (Ancine) em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em cumprimento ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e ao Acórdão 721/2019-Plenário, a Agência Nacional do Cinema passe a apresentar bimestralmente todas as informações sobre o verdadeiro grau de efetivo atendimento de todos os planos de ação ali exigidos pelo TCU, com a identificação de cada etapa e do nível de cumprimento entre a meta fixada e a meta realizada, entre outros relevantes elementos de convicção,

e, assim, a Ancine deve enviar as respectivas informações ao TCU, via relatório bimestral específico, até o 5º (quinto) dia útil nos meses de julho, setembro e novembro de 2019 e nos meses de janeiro, março e maio de 2020, correspondendo a cada bimestre imediatamente anterior;

9.3. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, a unidade técnica promova a específica citação de João Marcio Silva de Pinho, como especialista em regulação, após o cumprimento da medida assinalada pelo item 9.5 deste Acórdão, por ter se manifestado, no Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806, acatando as supostas justificativas apresentadas pela produtora de 'À Deriva' sem efetuar qualquer análise consistente, ao ter, basicamente, anuído às meras alegações oferecidas na prestação de contas sem a necessária atenção para a efetiva elucidação das irregularidades, e por ter, assim, contribuído diretamente para o subsequente dano ao erário pela prática do ato omissivo-comissivo, com erro grosseiro e violação ao dever de cuidado, em ofensa ao art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993, ao art. 22, VI, da então vigente IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da então vigente IN Ancine nº 125, de 2015;

9.4. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, desde já, a unidade técnica promova a audiência dos gestores responsáveis pela prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, a partir do Comunicado ao Setor com a informação sobre a decisão de prontamente suspender o andamento dos processos administrativos inerentes acordos para a liberação de recursos públicos em prol dos projetos audiovisuais, em função da infundada alegação de cumprimento ao referido Acórdão 721/2019-Plenário, por configurar a prática do correspondente ato ilegítimo e antieconômico com o subjacente prejuízo à sociedade e ao erário, ante o evidente tumulto causado em desfavor da adequada formulação do regular ambiente de negócios, públicos e privados, no setor audiovisual brasileiro durante o andamento, por exemplo, do Rio2C, além de configurar a grave infração orçamentário-financeira pela indiscriminada prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, em frontal dissonância com a prévia definição dos critérios técnicos para o efetivo cumprimento dos planos de ação anunciados pelo Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara durante o razoável prazo de 12 (doze) meses, além do evidente descompasso, pois, com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência;

9.5. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado por força do item 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário, a unidade técnica condicione a realização das citações e das audiências dos responsáveis à referida manifestação conclusiva sobre a apresentação do 2º relatório bimestral emitido pela Ancine para o cumprimento dos respectivos planos de ação, em atendimento ao item 9.2 deste Acórdão, devendo, para tanto, a unidade técnica submeter o seu parecer técnico ao Ministro-Relator, antes de promover a citação ou a audiência dos responsáveis, com a efetiva avaliação, durante os dois primeiros bimestres, sobre os parâmetros para a efetiva apuração do eventual dano ao erário no aludido processo de tomada de contas especial e sobre o grau de aplicação, entre outros, do art. 3º do Decreto n.º 8.282, de 2014, ante o eventual emprego de amostragem nas ações de fiscalização dos projetos audiovisuais e, indevidamente, nas ações de análise e aprovação das correspondentes prestações de contas dos projetos audiovisuais;

9.6. reiterar a determinação anteriormente proferida pelos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-Plenário, rememorando que ali não subsistiria o impedimento para a assinatura de novos acordos, e, assim, fixar o novo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, para a Agência Nacional do Cinema providenciar a eventual reapresentação dos planos de ação correspondentes ao item 9.4, entre outros, do Acórdão 721/2019, em sintonia com o já anunciado Achado III.3, sem prejuízo do aproveitamento dos planos de ação já eventualmente apresentados ao TCU, com o intuito de promover o efetivo cumprimento das respectivas providências ao longo do subjacente prazo de 12 (doze) meses, e não imediata, açodada e indiscriminadamente como foi

promovido pela iniciativa da própria Ancine em flagrante descompasso com o aludido prazo de doze meses então anunciado pelo TCU e com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência;

9.7. determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.7.1. à Agência Nacional do Cinema (ora embargante), para ciência e cumprimento dos itens 9.2 e 9.6 deste Acórdão, informando-lhe que, a despeito de a Ancine até poder eventualmente contribuir para o atendimento das respectivas providências junto ao aludido ministério, a determinação prolatada pelo item 9.6 do Acórdão 721/2019-Plenário deve ser adequadamente atendida pelo Ministério da Cidadania em pleno exercício da supervisão ministerial finalística para a formulação da política pública na relevante função de Cultura; e

9.7.2. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania, à Controladoria-Geral da União, à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal e ao Conselho Nacional de Desburocratização, para ciência e eventuais providências.”

4. Pouco adiante, o MPTCU passou a acostar os seus embargos de declaração em face do aludido Acórdão 992/2019-Plenário, à Peça 358, nos seguintes termos:

“(…) I – DO CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

2. Cabem os presentes embargos em razão de obscuridade e contradição na redação dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário, por meio do qual o Tribunal rejeitou os embargos opostos pela Agência Nacional do Cinema contra o Acórdão n.º 721/2019-Plenário, proferido no bojo de processo de auditoria de conformidade acerca da nova metodologia de análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais, denominada Ancine+Simple.

3. Da leitura do voto condutor da deliberação ora embargada, depreende-se o parcial acolhimento das razões apresentadas pela jurisdicionada, o que evidencia contradição com os termos do dispositivo do acórdão que rejeitou integralmente os embargos.

4. Para além disso, a limitação temporal suscitada para cumprimento de determinações emanadas pela Corte de Contas, a nosso sentir, pode ter causado obscuridade na interpretação e se apresentar carente de aprimoramentos.

5. Requer-se, ainda, a observância dos limites apostos à espécie revisional em apreço, sob pena de se usurpar a etapa processual adequada à ampla reavaliação da matéria, afrontando, assim, princípios basilares que devem conduzir a atuação do julgador e das partes.

6. Por fim, há de se considerar que os termos vazados no acórdão prolatado por um órgão colegiado deva refletir e estar plenamente aderente às conclusões fixadas no processamento da discussão em Plenário.

7. Portanto, justifica-se o cabimento dos presentes embargos declaratórios diante de obscuridade e contradição nos termos jurídicos que constaram da decisão, cuja interpretação poderá levar a equívocos na tomada de decisão dos gestores, bem como impor-lhes gravames em inoportuna fase do curso processual.

8. Registra-se a tempestividade do presente recurso, oposto em 28/5/2019, uma vez que o prazo para sua apresentação – de dez dias contados a partir do primeiro dia útil seguinte ao de sua publicação na imprensa oficial, nos termos do art. 183, inciso IV, c/c o art. 185 do Regimento Interno do TCU – expirará em 30/5/2019.

II – DAS RAZÕES E FUNDAMENTOS DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

9. A auditoria realizada pela Secex-RJ na Ancine promoveu uma ampla avaliação sobre a sistemática de processamento do exame das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais, provenientes de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto), bem como do orçamento próprio da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual, FSA (fomento direto).

10. O acórdão ora embargado buscou colmatar algumas lacunas interpretativas suscitadas pela agência de fomento, a exemplo da busca em esclarecer se a decisão originária do Tribunal teria promovido tacitamente a suspensão dos acordos no âmbito do setor. A par disso, determinou-se a audiência dos gestores por tal conduta.

11. Entendemos, também, dentre outras ponderações, ainda não restar plenamente aclarada a extensão temporal para cumprimento das determinações emanadas pela Corte, nos termos que passamos a discorrer.

DA CONTRADIÇÃO NO ITEM 9.1:

12. O item 9.1 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário é expresso em consignar, no mérito, a rejeição dos embargos opostos pela Ancine (peça 270).

13. Entendemos, no entanto, que a redação dispositiva se revela contraditória com a essência do que fora assentado no voto condutor e na própria deliberação, vez que em diversas passagens é possível observar a alteração ou readequação de entendimentos e direcionamentos impostos à Ancine.

14. Pode até se considerar que a tal mecanismo recursal, por digamos, mais célere e pragmático, possa ser atribuído certo efeito devolutivo, todavia, o que deve estar assentado é que eventual efeito infringente do julgado não pode ser o objeto primaz da espécie, sendo, propriamente, a consequência do provimento para consecução dos estritos limites revisionais especificados em lei.

15. É de se notar, a exemplo do item 14 do Voto condutor do Acórdão n.º 992/2019-Plenário, que o eminente Relator readéqua a determinação anteriormente prolatada no item 9.2.2 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário, acrescentando a imposição de encaminhamento bimestral de determinadas informações ao Tribunal, o que, evidentemente, tem o condão de modificar a decisão originária:

'12. Ao discorrer sobre a determinação para apresentar o devido plano de ação sobre a reanálise do passivo processual, a Ancine aduziu que já teria enviado o aludido plano de ação ao Tribunal e, assim, o aludido Acórdão 721/2019 padeceria de suposta omissão em face das providências já adotadas em atendimento ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, além da suposta contradição pela retirada do referido sobrestamento da auditoria, antes da análise final sobre o plano de ação, e pelo reenvio da determinação para a apresentação do aludido plano de ação, ante a suposta desnecessidade de reiterar a revisão sobre a metodologia nos normativos internos.

(...) 14. Não subsistiria, também, a suposta contradição no prosseguimento do feito sem o pronunciamento conclusivo do TCU sobre a adequação, ou não, do aludido plano de ação, até porque essa adequação deve ser demonstrada pela Ancine na efetiva execução do referido plano, e não na sua mera apresentação ao Tribunal, devendo os correspondentes gestores públicos apresentar os resultados do real cumprimento do referido plano de ação, e, assim, o TCU pode aproveitar o presente momento para determinar que a Ancine apresente bimestralmente as informações sobre o grau de atendimento do aludido plano, com a identificação de cada etapa e do grau de cumprimento entre a meta fixada e a realizada, entre outros relevantes elementos de convicção.' (grifos acrescidos)

16. Mais adiante, no item 18 do Voto condutor do Acórdão n.º 992/2019-TCU-Plenário é de se observar a modificação no rol de responsáveis, passando a figurar uma citação autônoma do Senhor João Márcio Silva de Pinho (item 9.3 do Acórdão n.º 992/2019-TCU-Plenário), em substituição ao aposto no subitem 9.7.2.8 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário, deliberação originária:

'18. Ocorre, todavia, que esses argumentos não se mostram procedentes, não só porque a suposta perda de objeto não corresponderia à realidade, já que a conversão em TCE não dependeria da inação ou anuência da Ancine, mas também porque a geral reanálise de todos os projetos não prejudicaria nem impediria a específica reanálise dos projetos audiovisuais assinalados pela unidade técnica, ressaltando, nesse ponto, que, no âmbito das aludidas tomadas de contas especiais, a unidade técnica deve analisar a conduta dos gestores da Ancine e a eventual responsabilidade pelos ilícitos perpetrados, aí incluído o possível dano ao erário ante a realização de procedimentos administrativos em duplicidade, devendo o TCU promover, contudo, a específica citação de João Márcio Silva de

Pinho, em vez de fazê-la em conjunto com a citação de Marcial Renato de Campos como originalmente assinalado no bojo do item 9.7.2.8 do Acórdão 721/2019. (grifos acrescidos)

19. Não se vislumbra, pois, o suposto vício nas determinações para a audiência e a autuação das tomadas de constas especiais, devendo o TCU promover, todavia, a específica citação do referido responsável (João Márcio Silva de Pinho)'.
17. Por seu turno, ao analisar suposto vício nas condicionantes para a celebração de novos acordos, o eminente Relator entendeu por cabível a designação de audiência dos gestores responsáveis pela suspensão imediata desses acordos, nos seguintes termos:

31. Ocorre, todavia, que, além de incoerente e incompatível com o Acórdão 721/2019, a aludida suspensão imediata teria resultado em lamentável impacto negativo sobre todo o setor audiovisual e até mesmo sobre o relevante evento do Rio2C, a despeito de a agência contar com o longo prazo de 12 (doze) meses para a adoção dos eventuais ajustes necessários sobre os aludidos acordos, no bojo dos correspondentes planos de ação, devendo o TCU promover, então, a audiência dos gestores responsáveis pela prática dessa inconsequente suspensão imediata, diante da prática do correspondente ato ilegítimo e antieconômico com o subjacente prejuízo ao erário, ante o evidente tumulto causado em desfavor da formulação do produtor ambiente de negócios, públicos e privados, no setor audiovisual brasileiro durante o andamento, por exemplo, do Rio2C, além da grave infração orçamentário-financeira inerente à indiscriminada prática do imediato ato de suspensão de todos os acordos, em frontal dissonância com a prévia definição dos critérios técnicos anunciados pelo Acórdão 721/2009 para o efetivo cumprimento dos aludidos planos de ação durante o período de 12 (doze) meses. (grifos acrescidos)

18. Arrematando seu voto, assim consigna:
35. Entendo, portanto, que o TCU deve conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los, sem prejuízo de promover a específica citação de João Márcio Silva de Pinho, em vez de fazê-la em conjunto com a citação de Marcial Renato de Campos no bojo do item 9.7.2.8 do Acórdão 721/2019, além de promover a audiência dos gestores responsáveis pela estranha prática da imediata suspensão dos aludidos acordos, determinando, ainda, que a Ancine apresente bimestralmente as detalhadas informações sobre o grau de efetivo atendimento dos correspondentes planos de ação. (grifos acrescidos)

19. Isto posto, além do que se apresenta como uma impropriedade lógica na resolução do julgado, contraditório à própria essência do que fora decidido, afigura-se, ainda, incabível a utilização de tal espécie para a modificação da substância meritória, o que seria admissível, excepcionalmente, frente a erro fático e caso o ordenamento jurídico não contemplasse outro meio próprio a dirimi-lo.
20. Assim, do que fora colacionado aos presentes embargos, no entender desta representante do Ministério Público de Contas, revela-se proeminente o caráter infringente conferido ao julgado, notadamente nos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário, traduzindo-se, assim, em expressa contradição à rejeição ao mérito assentada no item 9.1 da referida deliberação, o que requer a revisitação do tema pelo Tribunal.

DA OBSCURIDADE NO ITEM 9.6:
21. O item 9.6 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário, a seguir transcrito, teve o propósito de superar eventual condicionante à celebração de novos acordos:
9.6. reiterar a determinação anteriormente proferida pelos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019- Plenário, rememorando que ali não subsistiria o impedimento para a assinatura de novos acordos, e, assim, fixar o novo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, para a Agência Nacional do Cinema providenciar a eventual reapresentação dos planos de ação correspondentes ao item 9.4, entre outros, do Acórdão 721/2019, em sintonia com o já anunciado Achado III.3, sem prejuízo do aproveitamento dos planos de ação já eventualmente apresentados ao TCU, com o intuito de promover o efetivo cumprimento das respectivas providências ao longo do subjacente prazo de 12 (doze) meses, e não imediata, açodada e indiscriminadamente como foi

promovido pela iniciativa da própria Ancine em flagrante descompasso com o aludido prazo de doze meses então anunciado pelo TCU e com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência;'

22. Por ocasião dos embargos opostos pela Agência Nacional do Cinema buscou-se esclarecer o alcance e a extensão do potencial impedimento para a celebração de novos acordos, dada a interpretação conferida ao item 9.4 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário:

'9.4. determinar que o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem dano ao erário, em desfavor da administração pública (Achado III.3)'; (grifos acrescidos)

23. A nosso sentir, todavia, não se mostra cristalina a relação de dependência que se buscou conferir a partir da conjugação dos prazos especificados no subitem 9.2.2 da precitada deliberação, encaminhando a um entendimento de que o alerta emanado pelo Tribunal não seria de cumprimento imediato pelos gestores, tendo em conta, ainda, a advertência expressamente ali consignada quanto a possível aplicação de sanções.

24. Diversamente, entendemos que a elucidação apresentada no voto condutor da ora embargada deliberação, notadamente nos seus itens 31 e 33, a seguir transcritos, não afasta a necessidade de o Tribunal aclarar qual o impacto nos novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, bem como nos casos em processamento no âmbito da agência em comento:

'31. Ocorre, todavia, que, além de incoerente e incompatível com o Acórdão 721/2019, a aludida suspensão imediata teria resultado em lamentável impacto negativo sobre todo o setor audiovisual e até mesmo sobre o relevante evento do Rio2C, a despeito de a agência contar com o longo prazo de 12 (doze) meses para a adoção dos eventuais ajustes necessários sobre os aludidos acordos, no bojo dos correspondentes planos de ação, devendo o TCU promover, então, a audiência dos gestores responsáveis pela prática dessa inconsequente suspensão imediata, diante da prática do correspondente ato ilegítimo e antieconômico com o subjacente prejuízo ao erário, ante o evidente tumulto causado em desfavor da formulação do produtor ambiente de negócios, públicos e privados, no setor audiovisual brasileiro durante o andamento, por exemplo, do Rio2C, além da grave infração orçamentário-financeira inerente à indiscriminada prática do imediato ato de suspensão de todos os acordos, em frontal dissonância com a prévia definição dos critérios técnicos anunciados pelo Acórdão 721/2009 para o efetivo cumprimento dos aludidos planos de ação durante o período de 12 (doze) meses.

(...) 33. Bem se vê, então, que o TCU não teria determinado a imediata suspensão dos acordos, tendo a Ancine praticado, por iniciativa própria, o açodado ato de imediata suspensão dos ajustes, gerando todo o inegável tumulto administrativo, a despeito de o TCU ter explicitamente assinalado o prazo de 12 meses para o cumprimento dos aludidos planos de ação com o salutar intuito de permitir a adoção de soluções gerenciais mais razoáveis, isonômicas e eficientes.'

25. Impende destacar ter sido tal temática objeto de ponderação por alguns Ministros da Corte, por ocasião da discussão da matéria na sessão plenária do dia 30/4/2019, refletindo evidente preocupação com as consequências em importante setor da cultura nacional.

26. Nesse ponto, requer-se o esclarecimento do item 9.6 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário para superar as incertezas quanto à aplicabilidade da limitação temporal prevista no subitem 9.2.2 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário, bem como a sua correspondência no processamento dos acordos em curso e na limitação de assinatura de novos instrumentos pela Ancine.

DA INVIABILIDADE JURÍDICA DA REFORMATIO IN PEJUS:

27. Também conhecido como princípio da inércia da jurisdição, o princípio dispositivo preconiza que o juiz não pode conhecer de matéria a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.

28. Exatamente por decorrer do princípio dispositivo, os embargos de declaração não devem gerar decisão fora do requerimento recursal, que acarrete, na prática, gravame ao inconformado. Enfim, não é dado ao Tribunal proferir decisão mais desfavorável ao recorrente do que aquela contra a qual interpôs o recurso, sob pena de se caracterizar a chamada **reformatio in pejus**.

29. Nos termos do art. 34 da Lei n.º 8.443/1992, cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Daí se afirmar que, regra geral, tal espécie recursal contém efeito devolutivo de argumentação vinculada, não podendo se valer o embargante de argumentos outros tendentes a alterar a substância do julgado.

30. Assim, se as razões recursais se ativeram ao intento de suprir uma omissão, eliminar uma contradição ou esclarecer uma obscuridade, não cabe à colenda Corte de Contas desbordar de tais limites, sob pena de assumir os contornos de um **error in procedendo**, que deve ensejar a anulação dos itens maculados.

31. No caso em apreço, a nosso sentir, é de cristalina percepção a ocorrência de tal gravame à esfera jurídica de determinados gestores públicos, notadamente com a inclusão da audiência daqueles que teriam dado causa à imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, em face da interpretação que fora conferida ao item 9.4 da deliberação originária (Acórdão n.º 721/2019-Plenário).

32. É de se ressaltar que o entendimento da agência também não nos pareceu desprovido de coerência lógica, dada a assertividade conferida ao ditame dirigido à jurisdicionada, contemplando, inclusive, expressamente a possibilidade de punição de agentes públicos.

33. Assim, entende esta representante do **Parquet** especializado caber a anulação do item 9.4 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário, julgado ora embargado.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS - DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS COMO PARTE DO JULGAMENTO:

34. É cediço que regimentalmente não se obriga a secretaria das sessões do Tribunal a elaborar e inserir as notas taquigráficas nos autos, o que pode ser contornado por meio de degravação.

35. A título exemplificativo, no Superior Tribunal de Justiça, o próprio regimento interno prevê no art. 103 a precedência das notas taquigráficas sobre o teor do acórdão registrado:

‘Art. 103. Em cada julgamento, as notas taquigráficas registrarão o relatório, a discussão, os votos fundamentados, bem como as perguntas feitas aos advogados e suas respostas, e serão juntadas aos autos, com o acórdão, depois de revistas e rubricadas.

§ 1º Prevalecerão as notas taquigráficas, se o seu teor não coincidir com o do acórdão.’

36. Não se pode olvidar que deva haver coerência lógica entre o que fora discutido e concluído pelo colegiado e o que restou consignado no acórdão prolatado, sob pena de se aviltar, mesmo que reflexamente, o princípio da lealdade processual.

37. No caso em exame, é possível verificar na degravação (anexa aos presentes embargos), por exemplo, a intervenção do eminente Ministro Bruno Dantas no sentido do exposto provimento dos embargos e da vedação a eventual condicionamento da assinatura de novos acordos, com a respectiva supressão do item correspondente na deliberação originária, conforme, inclusive, registrado na Declaração de Voto por Sua Excelência apresentada (peça 320).

38. Na mesma linha, as intervenções dos Ministros Raimundo Carreiro e Weder de Oliveira buscando harmonizar a atuação do Tribunal com a menor interferência na política pública de financiamento do setor audiovisual, mediante a formulação de prazos razoáveis para a readaptação técnico-operacional no que tange à análise das prestações de contas, o que, em tese, teria contado com a aquiescência do eminente Relator.

39. Declinou, ainda, o Ministro Bruno Dantas sobre a real adequabilidade do modelo de prestação de contas do setor audiovisual, fato que precederia a um eventual juízo de valor da Corte de

Contas sobre o próprio plano de ação que havia sido determinado no Acórdão n.º 721/2019-Plenário, como transcrito a seguir:

‘Ministro BD: A razão da minha proposta está conectada com um fundamento que eu declinei antes, eu tenho dúvida se pelo modelo de acordo.

(...) Ministro BD: Que é celebrado no áudio visual se a prestação de contas, deverá ser essa mesmo, então eu fico com receio de nós mantermos uma conclusão que está amarrada naquela premissa que pode se mostrar insubsistente. Só por isso.’

40. Ocorre que, conquanto o eminente Relator tenha expressamente consignado que a sua proposta de deliberação contemplava as sugestões dos aludidos Ministros, ao que nos parece, o acórdão foi encerrado em aparente colisão com que se pode extrair como matéria convergente na discussão plenária.

III – DO PEDIDO

41. Diante do exposto, esta Representante do Ministério Público de Contas, com amparo no art. 34, § 1.º da Lei n.º 8.443/1992 c/c o art. 287, § 1.º, do RITCU, requer que o Tribunal de Contas da União conheça dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, acolhê-los, de modo a:

a) afastar a contradição subjacente à rejeição, no mérito, dos embargos julgados por intermédio do Acórdão n.º 992/2019-Plenário;

b) aclarar o item 9.6 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário para superar as incertezas quanto à aplicabilidade da limitação temporal prevista no subitem 9.2.2 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário, bem como a sua correspondência no processamento dos acordos em curso e na limitação de assinatura de novos instrumentos pela Ancine;

*c) anular, por **error in procedendo**, o item 9.4 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário.”*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, no presente momento, de embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em face do Acórdão 992/2019 prolatado pelo Plenário do TCU na Sessão de 30/04/2019, ao rejeitar os embargos opostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em face do Acórdão 721/2019 proferido pelo Plenário do TCU na Sessão de 27/03/2019, ao apreciar a auditoria realizada na Ancine, durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simple empregada para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei, como fomento indireto, ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, como fomento direto.

2. Entendo, preliminarmente, que os presentes embargos de declaração do MPTCU devem ser conhecidos pelo TCU, já que preenchidos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. No mérito, todavia, aos aludidos embargos devem ser rejeitados, já que não subsistiria a suposta contradição ou obscuridade no aludido Acórdão 992/2019-Plenário, nem os demais vícios porventura suscitados, diante de todas as percucientes circunstâncias doravante anunciadas.

I – Da perspectiva processual histórica.

4. Na Sessão de 27/03/2019, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 721/2019, ao apreciar a auditoria realizada na Ancine, durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simple empregada para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei, como fomento indireto, ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, como fomento direto.

5. O aludido Acórdão 721/2019-Plenário foi alvo de embargos de declaração opostos pela Ancine, em 22/04/2019 (Peça 270), e, logo em seguida, veio a ser alvo de pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania em 02/05/2019 (Peça 309).

6. Esses embargos opostos pela Ancine teriam, entretanto, sido conhecidos e rejeitados pelo referido Acórdão 992/2019-Plenário, em 30/04/2019, ao passo que o aludido pedido de reexame se encontraria atualmente em análise preliminar de admissibilidade pela Serur a partir do encaminhamento dado em 24/05/2019 (Peça 352).

7. Contudo, em 31/05/2019, o MPTCU passou a apresentar os seus embargos em face do Acórdão 992/2019-Plenário, aduzindo, entre outras ponderações, a suposta falta de coerência entre a aprovação e a redação do referido acórdão.

8. Bem se vê, no entanto, que não subsistiria essa suposta falta de coerência entre a aprovação e a redação do referido acórdão, nem os demais vícios suscitados, devendo o deslinde das ponderações do **Parquet** especial passar necessariamente pelo efetivo entendimento do real andamento do presente feito, ao longo da prolação do referido Acórdão 992/2019-Plenário, em face dos seguintes acontecimentos:

(i) no início da Sessão de 30/04/2019, após ter sido avisado pelo Gabinete do ilustre Ministro Bruno Dantas sobre alguns pontos de divergência em relação à minha proposta de acórdão, procurei pessoalmente o Ministro Bruno Dantas e assinalei à Sua Excelência que, em vez da desejada desconstituição dos itens 9.4 e 9.7 do aludido Acórdão 721/2019-Plenário, o TCU agiria melhor se reiterasse a necessidade de cumprimento das medidas ali anunciadas, já que, diante das várias reuniões técnicas anteriormente conduzidas com a então Secex-RJ durante quase 12 (doze) meses, os gestores da Ancine tiveram a efetiva ciência sobre a necessidade de não promover a malsinada paralisação imediata dos novos acordos, mas, por vontade própria, a Ancine teria praticado o correspondente ato interno de suspensão desses acordos, sem prejuízo de eu também assinalar, ali, que as supostas inconsistências na definição dos critérios para a apuração das falhas no bojo da subsequente tomada de

contas especial (TCE) poderiam ser melhor avaliadas a partir das respostas às autorizadas citações e audiências ante o pronto andamento da referida TCE;

(ii) após essa interpessoal manifestação e já durante a minha relatoria do feito na Sessão de 30/04/2019, passei a apresentar a proposta de decisão ao Plenário do TCU, tendo o Ministro Bruno Dantas anunciado as suas eventuais discordâncias, e, assim, após a discussão do feito, ao acolher a sugestão oferecida pelo Ministro Raimundo Carreiro e pelo próprio Ministro Bruno Dantas, passei a expressamente pugnar pela integral manutenção do Acórdão 721/2019, sem prejuízo da sugerida fixação do superveniente prazo de 60 dias para a apresentação do plano de ação inerente ao cumprimento do item 9.4 do referido acórdão, com a apresentação dos respectivos relatórios bimestrais, além da excepcional dilação de prazo para o andamento da aludida TCE, fixando a sua abertura a partir do 2º relatório bimestral, com vistas ao cumprimento do item 9.7 desse Acórdão 721/2019;

(iii) ao final, contudo, da fase de votação dos embargos da Ancine na Sessão de 30/04/2019, o ilustre Ministro Bruno Dantas suscitou novamente a possibilidade de dar o parcial provimento aos aludidos embargos para desconstituir o referido item 9.4 do Acórdão 721/2019, mas, aí, eu reiterei que esse parcial provimento não seria adequado, pois poderia resultar na indevida cogitação de o TCU ter determinado a suspensão dos novos acordos, tendo alguns Ministros do TCU reforçado, aliás, esse meu entendimento e anunciado explicitamente o evidente descalabro na condução das ações gerenciais pela Ancine, e, diante disso, o Ministro Bruno Dantas passou a acolher a proposta de manutenção do referido item 9.4 do Acórdão 721/2019, sem prejuízo de ter ressaltado que essa manutenção não resultaria na suspensão dos novos acordos pela Ancine;

(iv) ao concluir, enfim, a relatoria do feito na Sessão de 30/04/2019, eu promovi a explícita leitura final dos itens do aludido Acórdão 992/2019-Plenário no sentido do conhecimento dos embargos da Ancine, para lhes negar provimento, e da reiteração das determinações prolatadas pelos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário, sem prejuízo da fixação do sugerido prazo para a apresentação dos relatórios bimestrais sobre o cumprimento dos subjacentes planos de ação;

(v) em 1º/05/2019, ao buscar a formalização do deslinde dos aludidos embargos da Ancine, foi promovido o necessário ajuste sobre a Proposta de Deliberação e o subsequente Acórdão 992/2019 em sintonia com a referida leitura final dos itens do aludido acórdão e com os demais aspectos explicitamente assinalados durante a Sessão de 30/04/2019, mas, no dia seguinte (em 02/05/2019), fui avisado – via **e-mail** – de que a assinatura do referido acórdão não estaria liberada, diante da superveniente ponderação anunciada pelo Gabinete do Ministro Bruno Dantas no sentido de passar a dar o cogitado provimento aos correspondentes embargos da Ancine e de, assim, não mais reiterar a determinação prolatada pelo aludido item 9.4 do Acórdão 721/2019-Plenário;

(vi) em resposta, pois, ao referido **e-mail**, passaram a ser apresentadas as seguintes manifestações:

“(…) De: Ministro-Substituto Andre de Carvalho

Enviado: quinta-feira, 9 de maio de 2019 23:08

Para: Jose Silva de Souza Leal; Vilmar Agapito Teixeira; Frederico Carvalho Dias; MARCO ANDRÉ SANTOS DE ALBUQUERQUE

Cc: Paulo Morum Xavier; Ministro Jose Mucio Monteiro; Ministro Bruno Dantas; Ministro Bruno Dantas

Assunto: embargos da Ancine

Prezado Paulo Morum,

Envio esse e-mail a vc, pois não localizei o e-mail do Seses Marcelo Pimentel.

Segue - no arquivo anexo - o inteiro teor do acórdão (com os ajustes finais de redação) prolatado pelo Plenário naquele caso dos embargos da Ancine ...

O julgamento ocorreu no dia 30/4 e eu enviei o acórdão com o texto final (após os ajustes suscitados na sessão) no dia 2/5.

O Ministro Bruno Dantas apresentou algumas sugestões que não puderam ser integralmente atendidas, pois não teriam sido aprovadas naquele sentido pelo Plenário do TCU em face da leitura final do acórdão no dia da sessão.

De todo modo, a partir da análise do vídeo da sessão em conjunto com o Seses e o Chefe de Gabinete do Ministro Bruno Dantas, foi possível modificar a redação do item 9.6 do atual acórdão para colocar a seguinte informação: '9.6. reiterar a determinação anteriormente proferida pelos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-Plenário, rememorando que ali não subsistiria o impedimento para a assinatura de novos acordos, e ...'.

Recebi hoje, aliás, algumas ligações telefônicas de pessoas ligadas ao setor audiovisual (ex: Sr. Ricardo Enéas), dizendo que alguns agentes públicos da Ancine estariam a divulgar a notícia de que não teriam liberado ainda a celebração de novos acordos por culpa do TCU (total absurdo), pois o acórdão ainda não teria sido formalizado para a notificação.

Envio, pois, mais uma vez, o inteiro teor do acórdão para ser colocado no Sags com o intuito de colher as assinaturas ...

Favor, então, pedir a adoção de providências junto à Seses ... ok ?

Obrigado!

Cordialmente,

André Luís

(...)

De: Vilmar Agapito Teixeira

Enviado: segunda-feira, 6 de maio de 2019 16:25

Para: Ministro-Substituto Andre de Carvalho

Cc: Jose Silva de Souza Leal; Marco Andre Santos de Albuquerque

Assunto: ENC: Ancine - embargos

O Marcelo Pimentel (Seses) esteve aqui para tratar de dois assuntos e um deles era esse. A dúvida dele era se haverá alteração na minuta de acórdão, além daquela sinalizada no último ponto (item 9.6).

Falei que ia consultá-lo, mas que achava que não teria novas mudanças, mesmo porque não houve pedido para reabrir discussão após a minuta ser lida e aprovada durante a sessão, tendo apenas sido feitos os questionamentos do Min-BD que foram prontamente esclarecidos ao chefe de gabinete na msg abaixo, de modo que restaria agora apenas assinar o acórdão (relator, presidente e MPTCU).

Link do vídeo da sessão: <https://portal.tcu.gov.br/sessoes/20190430-plenario-extraordinaria-publica/autoplay/1.htm>

Ver 1:21:42 em diante.

De: Jose Silva de Souza Leal

Enviada em: sábado, 4 de maio de 2019 23:07

Para: Ministro-Substituto Andre de Carvalho <ANDREUA@tcu.gov.br>; Frederico Carvalho Dias <fredericod@tcu.gov.br>

Cc: Marco Andre Santos de Albuquerque <marco@tcu.gov.br>; Paulo Morum Xavier <PAULOMORUMX@TCU.gov.br>; Carlos Wellington Leite de Almeida <CARLOSLA@tcu.gov.br>;

Marcelo Martins Pimentel <MARCELOMP@TCU.gov.br>

Assunto: Re: Ancine - embargos

André, assisti a gravação da sessão e, de fato, você leu o acórdão nos pontos discutidos, a partir de 1:21:42, ficando consignado, resumidamente:

1- conhecer dos embargos e rejeitá-los;

2- citar individualmente o gestor mencionado no 9.3;

3- manter o item 9.4 condicionando sua operacionalização a apresentação de planejamento para execução em 12 meses;

4- condicionar a conversão em tce à análise pela Unidade técnica do relatório bimestral a ser apresentado pela Ancine.

Não sei como mandar o vídeo mas vou providenciar para que possa ser verificado por todos.
Enviado do meu smartphone Samsung Galaxy.

----- Mensagem original -----

De: Ministro-Substituto Andre de Carvalho <ANDREUA@tcu.gov.br>

Data: 03/05/2019 22:56 (GMT-03:00)

Para: Jose Silva de Souza Leal <JOSEIO@tcu.gov.br>, Frederico Carvalho Dias
<fredericod@tcu.gov.br>

Cc: Marco Andre Santos de Albuquerque <marco@tcu.gov.br>, Paulo Morum Xavier
<PAULOMORUMX@TCU.gov.br>, Carlos Wellington Leite de Almeida <CARLOSLA@tcu.gov.br>

Assunto: Re: Ancine - embargos

Agradeço pela informação!

Todos esses pontos aí foram expressamente por discutidos em Plenário e, ao final, não foram mantidos e eu fiz a leitura do acórdão após toda a discussão ...

Em suma, esses pontos teriam ficado com o seguinte andamento

'a) dar provimento parcial aos embargos'

Fiz a leitura, ao final, pela rejeição dos embargos e até teria comentado que o eventual provimento daria a entender que o TCU teria paralisado os novos acordos, mas isso não teria ocorrido, e daí reforcei a negativa de provimento ...

'b) excluir o item 9.4 do acórdão embargado'

Esse pronto foi expressamente debatido e ficou, ao final, definido que seria dado o prazo de 60 dias para a apresentação dos planos de ação para o cumprimento dos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721. E eu fiz a expressa leitura disso ao final como item do acórdão ...

'c) esclarecer à Ancine que o cumprimento do item 9.5 pode-se dar conforme plano de ação a ser apresentado em prazo bimestral com implementação prevista para até 12 meses após a segunda entrega bimestral'

Esse ponto foi colocado no item 9.6 do acórdão (o prazo acertado foi, em síntese, de 60 dias para apresentar o plano de ação a ser cumprido em 12 meses)

'd) condicionar a realização de qualquer audiência ou citação à deliberação do Plenário a ser tomada após a avaliação do segundo relatório bimestral'

A discussão sobre esse ponto foi em relação às citações na TCE, mas como durante a discussão eu citei o item 9.7 do Acórdão 721 em geral, sem diferenciar aí as citações das audiências, penso que poderei modificar a redação para esse ponto, após a comprovação do fato via observação no vídeo da sessão ...

Solicito, de todo modo, que:

a) Leal faça a checagem desses pontos aí anunciados por mim, analisando a gravação da Sessão do Plenário, com o auxílio do Assessor (Marco);

b) Leal e Marco, em seguida, confirmem e esclareçam todos os fatos a mim via e-mail, apresentando a gravação da Sessão em relação a esses pontos;

c) Leal informe o Chefe de Gabinete do Ministro Bruno Dantas e o Secretario das Sessões (por não ter achado o e-mail do Pimentel coloquei aí em cópia o Paulo Morum) sobre a realização dessa análise, avisando que, ao final, apresentarei a resposta às percucientes anotações do Ministro Bruno Dantas.

Diante, enfim, da relevância e urgência para a formalização da decisão do TCU em face da repercussão na mídia, solicito que o Leal e o Marco terminem essa análise e me apresentem o resultado da avaliação do vídeo, até as 15h00 de segunda-feira (6 Mai),
ok Leal e Marco ?

De: Jose Silva de Souza Leal

Enviado: quinta-feira, 2 de maio de 2019 17:28

Para: Ministro-Substituto Andre de Carvalho

Cc: Marco Andre Santos de Albuquerque

Assunto: ENC: Ancine - embargos

André, retransmito e-mail do chefe de gabinete do MIN BD.

Pelo que eu entendi do Marcelo Pimentel, a Seses vai aguardar o acerto sobre o acórdão para colocar no Sagas para assinatura.

De: Frederico Carvalho Dias

Enviada em: quinta-feira, 2 de maio de 2019 16:26

Para: Jose Silva de Souza Leal <JOSEIO@tcu.gov.br>

Assunto: Ancine - embargos

Caro Leal,

A partir do acórdão do Ministro André no caso da Ancine, conversei com o Ministro Bruno Dantas agora à tarde e, no entender dele, o que havia sido pactuado entre os ministros, e teria sido votado, era ligeiramente distinto.

Em essência, ele entendeu que seria algo na seguinte linha:

a) dar provimento parcial aos embargos

b) excluir o item 9.4 do acórdão embargado

c) esclarecer à Ancine que o cumprimento do item 9.5 pode-se dar conforme plano de ação a ser apresentado em prazo bimestral com implementação prevista para até 12 meses após a segunda entrega bimestral

d) condicionar a realização de qualquer audiência ou citação à deliberação do Plenário a ser tomada após a avaliação do segundo relatório bimestral

Abraços,

Fred”;

(vii) em 13/05/2019, todavia, diante da minha legítima recusa em promover a suscitada modificação do referido Acórdão 992/2019 no sentido de dar provimento aos embargos da Ancine e de, por aí, desconstituir o item 9.4 do Acórdão 721/2019, pois essa medida estaria em evidente dissonância com a expressa leitura do referido acórdão na Sessão do Plenário de 30/04/2019, o ilustre Presidente do TCU José Mucio Monteiro realizou a superveniente reunião no seu Gabinete para tentar resolver o subjacente impasse e, nela, ao reconhecer que, realmente, não seria adequada a suscitada modificação posterior do texto já lido em Plenário, o Ministro Bruno Dantas passou a pugnar pela inusitada retomada da votação dos embargos da Ancine na subsequente Sessão do Plenário de 15/05/2019 com o intuito de promover essa modificação posterior do texto já lido na Sessão do Plenário de 30/04/2019;

(viii) em 14/05/2019, no entanto, foi-me avisado que não mais seria promovida essa inusitada retomada da votação dos embargos da Ancine na Sessão de 15/05/2019, pois o MPTCU teria aceitado a posterior sugestão de passar a interpor os presentes embargos de declaração, visando, com isso, a indiretamente resultar na suscitada retomada da votação dos embargos da Ancine, e, desse modo, a administração do TCU passou a finalmente liberar a assinatura do subjacente Acórdão 992/2019-Plenário, tendo os pré-anunciados embargos do MPTCU sido posteriormente apresentados, assim, em 31/05/2019.

9. Bem se vê, então, que, no presente momento, se os Ministros do TCU quiserem passar a entender que teriam supostamente errado ao prolatar o referido Acórdão 992/2019 no sentido de manter os itens do Acórdão 721/2019, não caberia a mim tentar mudar essa eventual vontade obstinada de modificação desse Acórdão 721/2019, até porque, ao atuar como Ministro-Substituto nos termos do art. 55, III, do RITCU, eu não teria sequer votado para a prolação do Acórdão 992/2019 e do Acórdão 721/2019, mas apenas apresentado a correspondente proposta de decisão, tendo feito a aludida leitura final expressa do referido acórdão em Plenário.

10. Os supostos vícios ora suscitados, pois, nos presentes embargos do MPTCU devem ser avaliados sob toda essa perspectiva processual histórica a partir dos pretensos questionamentos assinalados pelo **Parquet** especial no seguinte sentido: (i) contradição no item 9.1 do Acórdão 992/2019, (ii) obscuridade no item 9.6 do referido acórdão, e (iii) inviabilidade jurídica da **reformatio in pejus**.

II – Da suposta contradição no item 9.1 do Acórdão 992/2019.

11. Ao discorrer sobre a suposta contradição no item 9.1 do Acórdão 992/2019, o MPTCU teria arguido, em síntese, que *“a redação dispositiva se revela contraditória com a essência do que fora assentado no voto condutor e na própria deliberação, vez que em diversas passagens é possível observar a alteração ou readequação de entendimentos e direcionamentos impostos à Ancine”* e, para tanto, o **Parquet** especial tentou citar o suposto *“exemplo do item 14 do Voto condutor do Acórdão n.º 992/2019-Plenário, que o eminente Relator readéqua a determinação anteriormente prolatada no item 9.2.2 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário, acrescentando a imposição de encaminhamento bimestral de determinadas informações ao Tribunal, o que, evidentemente, tem o condão de modificar a decisão originária”*, tendo o MPTCU anunciado, ainda, que *“no item 18 do Voto condutor do Acórdão n.º 992/2019-TCU-Plenário é de se observar a modificação no rol de responsáveis, passando a figurar uma citação autônoma do Senhor João Márcio Silva de Pinho (item 9.3 do Acórdão n.º 992/2019-TCU-Plenário), em substituição ao aposto no subitem 9.7.2.8 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário”*, para, ao final, o **Parquet** aduzir o suposto *“caráter infringente conferido ao julgado, notadamente nos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário, traduzindo-se, assim, em expressa contradição à rejeição ao mérito assentada no item 9.1 da referida deliberação, o que requer a revisitação do tema pelo Tribunal”*.

12. Ocorre, todavia, que essa suposta contradição entre o voto condutor e o referido Acórdão 992/2019 não corresponderia à realidade, podendo essa situação ser claramente constatada em face das seguintes evidências:

(i) a suscitada manifestação no voto condutor do Acórdão 992/2019 sobre os aludidos itens 9.2.2 e 9.7.2.8 do Acórdão 721/2019 teria claramente transcorrido sob a mera forma de **obiter dictum** e, por isso, não teria sequer produzido nenhum resultado sobre o dispositivo do subjacente Acórdão 992/2019, não havendo nenhuma menção ou referência, aí, sobre esses itens 9.2.2 e 9.7.2.8;

(ii) a referida citação de João Márcio Silva de Pinho, nos termos do item 9.3 do Acórdão 992/2019, se constituiria como evidente medida processual autônoma, não operando o suposto efeito infringente sobre o aludido item 9.7.2.8 do Acórdão 721/2019, e, mesmo que tivesse operado esse suposto efeito, o Plenário teria, ainda assim, de promover a expressa rejeição dos embargos pelo Acórdão 992/2019, até porque a Ancine teria explicitamente solicitado a supressão do item 9.7 do Acórdão 721/2019, tendo o TCU promovido, porém, a manutenção desse dispositivo;

(iii) a referida citação de João Márcio Silva de Pinho, nos termos do item 9.3 do Acórdão 992/2019, não resultaria na suposta modificação do rol de responsáveis nos autos, não só porque se trataria, aí, de citação no futuro processo de TCE, e não no referido processo de auditoria, mas também porque a aludida TCE sequer estaria atualmente autuada, diante da fixação do aludido prazo, e, ainda que tivesse operado essa suposta modificação, o Plenário do TCU teria, ainda assim, de promover a expressa rejeição dos embargos pelo Acórdão 992/2019, já que a Ancine teria solicitado a supressão do item 9.7 do Acórdão 721/2019, e não o subsequente acréscimo na citação;

(iv) a plena rejeição dos embargos da Ancine pelo Acórdão 992/2019 foi adequadamente promovida pelo TCU, já que a Ancine teria solicitado a supressão dos correspondentes dispositivos do Acórdão 721/2019, ao passo que o Plenário teria promovido, contudo, a expressa manutenção desses dispositivos, e, assim, o Tribunal não poderia mesmo ter dado o suposto provimento aos embargos da Ancine, já que, no mérito, a sua solicitação para a aludida supressão não foi deferida pelo TCU;

(v) a Ancine tentou, indevidamente, promover a rediscussão de mérito do feito pela estreita via dos embargos de declaração, estando esse procedimento em flagrante descompasso, entretanto, com a jurisprudência do TCU, e, também por isso, o Plenário do Tribunal assinalou corretamente a expressa rejeição dos embargos da Ancine pelo Acórdão 992/2019, não se mostrando razoável, então, a atual tentativa do MPTCU no sentido de, novamente, tentar promover essa indigitada rediscussão de mérito do feito pela estreita via dos presentes embargos de declaração.

13. Não se vislumbra, pois, a suposta contradição no item 9.1 do Acórdão 992/2019.

III – Da suposta obscuridade no item 9.6 do Acórdão 992/2019.

14. Ao discorrer, por sua vez, sobre a suposta obscuridade no item 9.6 do Acórdão 992/2019, o **Parquet** especial teria assinalado, em suma, que o referido item do acórdão “*teve o propósito de superar eventual condicionante à celebração de novos acordos*” e, para tanto, o MPTCU teria aduzido que esse item teria buscado “*esclarecer o alcance e a extensão do potencial impedimento para a celebração de novos acordos, dada a interpretação conferida ao item 9.4 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário*”, tendo o **Parquet** anotado, todavia, que isso “*não afasta a necessidade de o Tribunal aclarar qual o impacto nos novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, bem como nos casos em processamento no âmbito da agência em comento*”, de tal modo que, ao final, o MPTCU solicitou “*o esclarecimento do item 9.6 do Acórdão n.º 992/2019-Plenário para superar as incertezas quanto à aplicabilidade da limitação temporal prevista no subitem 9.2.2 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário, bem como a sua correspondência no processamento dos acordos em curso e na limitação de assinatura de novos instrumentos pela Ancine*”.

15. Ocorre, no entanto, que essa suposta obscuridade no item 9.6 do Acórdão 992/2019 também não corresponderia à realidade, não subsistindo, tampouco, essa suposta incerteza temporal, em face das seguintes evidências:

(i) o item 9.6 do Acórdão 992/2019 reiterou expressamente a determinação proferida pelo item 9.4 do Acórdão 721/2019 e, apenas, passou a fixar o novo prazo de 60 dias para a Ancine promover a eventual reapresentação do plano de ação inerente ao item 9.4 do Acórdão 721/2019, com os subsequentes relatórios bimestrais;

(ii) esse item 9.4 do Acórdão 721/2019, por sua vez, fez expressa referência em seu texto ao Achado III.3 e, com isso, teria evidenciado que o cumprimento do aludido item 9.4 deveria ocorrer no âmbito do referido plano de ação e dentro do prazo de 12 meses, não se mostrando razoável, então, a imediata suspensão dos novos acordos pela estranha iniciativa da Ancine, até porque os gestores da Ancine teriam a plena ciência de que as medidas listadas nos itens 9.2.2 e 9.4 do aludido Acórdão 721/2019 deveriam ser cumpridas dentro desse prazo de 12 meses, e não imediatamente, já que o referido Achado III.3 ficou explicitamente definido a partir das várias reuniões técnicas empreendidas entre a Ancine e a Secex-RJ desde outubro de 2018;

16. Não subsistiria, portanto, a suposta obscuridade no item 9.6 do Acórdão 992/2019, nem a cogitada necessidade de aclarar o prazo para o cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 721/2019.

IV – Da suposta inviabilidade jurídica de **reformatio in pejus**.

17. Ao discorrer, enfim, sobre a suposta inviabilidade jurídica de **reformatio in pejus**, o MPTCU teria arguido, em suma, que, ao ser “*conhecido como princípio da inércia da jurisdição, o princípio dispositivo preconiza que o juiz não pode conhecer de matéria a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte*” e, assim, “*por decorrer do princípio dispositivo, os embargos de declaração não devem gerar decisão fora do requerimento recursal, que acarrete, na prática, gravame ao inconformado*.”, não podendo, então, o “*Tribunal proferir decisão mais desfavorável ao recorrente do que aquela contra a qual interpôs o recurso, sob pena de se caracterizar a chamada reformatio in pejus*”, de tal modo que, “*se as razões recursais se ativeram ao intento de suprir uma omissão,*

*eliminar uma contradição ou esclarecer uma obscuridade, não cabe à colenda Corte de Contas desbordar de tais limites, sob pena de assumir os contornos de um **error in procedendo**, que deve ensejar a anulação dos itens maculados.”*

18. Ocorre, porém, que não teria sequer ocorrido a suposta **reformatio in pejus**, nem o subsequente **error in procedendo**, em face das seguintes evidências:

(i) o citado princípio da inércia da jurisdição, preconizando que o juiz não poderia conhecer de matéria sob a iniciativa da parte, não se aplicaria obviamente aos processos de controle externo financeiro no TCU, até porque eles devem ser regidos pelos princípios do impulso oficial e da indisponibilidade do interesse público, não podendo, assim, o TCU ficar processualmente subjugado pelo mero interesse particular da parte em flagrante detrimento do interesse público no avanço da fiscalização sobre as supervenientes irregularidades;

(ii) o subsequente chamamento dos gestores da Ancine em audiência teria decorrido, então, do princípio do impulso oficial ante a necessidade de o TCU buscar o esclarecimento da superveniente suspensão imediata dos novos acordos pela própria Ancine, por se configurar como possível irregularidade, já que, nos termos do Achado III.3 (expressamente registrado no item 9.4 do Acórdão 721/2019), esses gestores já saberiam da evidente desnecessidade dessa imediata suspensão a partir das várias reuniões técnicas empreendidas entre a Ancine e a Secex-RJ desde outubro de 2018;

(iii) os gestores da Ancine não deveriam, pois, ter promovido a imediata suspensão dos novos acordos, até porque, à época, o Acórdão 721/2019 estaria sob o efeito suspensivo dos embargos da Ancine, mas também porque, diante do referido Achado III.3, eles já explicitamente saberiam da desnecessidade dessa imediata suspensão a partir das várias reuniões técnicas empreendidas entre a Ancine e a Secex-RJ desde outubro de 2018;

(iv) o chamamento dos gestores da Ancine em audiência não configuraria, então, a suposta **reformatio in pejus**, não subsistindo o suscitado **error in procedendo**, não só porque essa audiência consistiria em medida meramente processual, não produzindo, assim, o suposto prejuízo material, já que destinada ao aludido esclarecimento da superveniente irregularidade pela imediata suspensão dos novos acordos, mas também porque essa imediata suspensão não manteria a eventual correlação com os embargos da Ancine, configurando-se como irregularidade nova e autônoma.

19. Não se vislumbraria, portanto, a suposta **reformatio in pejus**, nem o subsequente **error in procedendo**, até porque, diante da prática da superveniente irregularidade o TCU teria o dever de promover a aludida audiência dos gestores, não podendo os embargos da Ancine servir de oblíquo obstáculo à fiscalização dos eventuais ilícitos supervenientes pelo TCU, sob pena de, indevidamente, submeter os princípios do impulso oficial e da supremacia do interesse público à inadequada aplicação do suscitado princípio da inércia jurisdicional em benefício do mero interesse particular da parte.

V – Das considerações adicionais a partir das notas taquigráficas.

20. Ao apresentar, contudo, algumas considerações adicionais a partir das notas taquigráficas da correspondente sessão de julgamento, o **Parquet** especial teria suscitado a necessidade de *“coerência lógica entre o que fora discutido e concluído pelo colegiado e o que restou consignado no acórdão prolatado, sob pena de se aviltar, mesmo que reflexamente, o princípio da lealdade processual”*, tendo o MPTCU sugerido ser possível *“verificar na degravação (anexa aos presentes embargos), por exemplo, a intervenção do eminente Ministro Bruno Dantas no sentido do expresse provimento dos embargos e da vedação a eventual condicionamento da assinatura de novos acordos, com a respectiva supressão do item correspondente na deliberação originária, conforme, inclusive, registrado na Declaração de Voto por Sua Excelência apresentada (peça 320)”*, além de o **Parquet** assinalar *“as intervenções dos Ministros Raimundo Carreiro e Weder de Oliveira buscando harmonizar a atuação do Tribunal com a menor interferência na política pública de financiamento do setor audiovisual, mediante a formulação de prazos razoáveis para a readequação técnico-operacional no que tange à análise das prestações de contas, o que, em tese, teria contado com a*

acquiescência do eminente Relator”, tendo o MPTCU feito referência, contudo, à isolada manifestação do “*Ministro Bruno Dantas sobre a real adequabilidade do modelo de prestação de contas do setor audiovisual, fato que precederia a um eventual juízo de valor da Corte de Contas sobre o próprio plano de ação que havia sido determinado no Acórdão n.º 721/2019-Plenário*”.

21. Ocorre, todavia, que essas considerações adicionais suscitadas pelo MPTCU teriam sido promovidas a partir de notas taquigráficas lacônicas e, por isso, não se mostrariam condizentes com a efetiva realidade processual, em face das seguintes evidências:

(i) o MPTCU, lamentavelmente, esqueceu de apresentar o texto completo da gravação, deixando de retratar a parte final da aludida votação na sessão de julgamento, quando, após ressaltar o descabimento da sugestão do Ministro Bruno Dantas para a desconstituição dos itens 9.4 e 9.7 do Acórdão 721/2019, eu expressamente assinali que acompanharia Sua Excelência, mas no sentido do acolhimento da fixação dos prazos sugeridos pelo Ministro Raimundo Carreiro para a apresentação dos relatórios bimestrais e a abertura da TCE, em certa consonância, aí também, com a manifestação do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e, assim, eu promovi, ao final, a explícita leitura do Acórdão 992/2019 no sentido da rejeição dos embargos e da manutenção dos itens 9.4 e 9.7, entre outros, do Acórdão 721/2019, tendo os Ministros do TCU passado a anuir à referida leitura final para a fixação dos termos do referido acórdão;

(ii) o MPTCU estaria evidentemente equivocado, então, sobre a suposta ausência de enfrentamento dos aludidos questionamentos, devendo, em respeito ao aludido princípio da lealdade processual, atentar para a necessidade de passar a analisar todos os fatos ocorridos na aludida sessão de julgamento, e não apenas uma parte deles, e de passar a entender que a estreita via destes embargos de declaração não se mostraria adequada para a suposta rediscussão de mérito do feito, ainda mais quando se observa que essa indevida rediscussão resultaria na inegável supressão da instância recursal inerente ao adequado pedido de reexame interposto pela Ancine desde 02/05/2019 (Peça 309).

22. Não se mostrariam procedentes, portanto, as aludidas considerações adicionais ora oferecidas pelo **Parquet** especial a partir dessas lacônicas notas taquigráficas da correspondente sessão de julgamento.

VI – Da considerações finais.

23. Bem se vê, por todo esse prisma, que não subsistiria a suposta contradição na rejeição dos embargos da Ancine, nem a suposta obscuridade na fundamentação para fixação dos aludidos prazos nos referidos planos de ação, não se vislumbrando, tampouco, a suposta inviabilidade jurídica pela **reformatio in pejus**.

24. O TCU poderá melhor avaliar, contudo, o grau de adequação da aludida TCE, não apenas a partir do deslinde do referido pedido de reexame, mas também, e principalmente, a partir da análise das respostas às audiências e citações oportunamente promovidas no bojo dessa TCE, devendo o TCU atentar, contudo, para a evidente necessidade de promover a efetiva ação de controle externo financeiro sobre a eventual falta de análise das prestações de contas pela administração da Ancine em face das evidências de apresentação de notas fiscais “frias” e até mesmo da eventual omissão no dever de prestar contas por alguns beneficiários dos recursos públicos alocados ao setor audiovisual, ante a suposta análise meramente amostral dessas contas pela Ancine, a despeito do vultoso volume de recursos públicos sob o montante de aproximadamente R\$ 4 bilhões.

25. Por tudo isso, entendo que o TCU deve conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo MPTCU para, no mérito, rejeitá-los, sem prejuízo de determinar que a Serur atente para a necessidade de promover o pronto andamento do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 721/2019 desde 02/05/2019 (Peça 309), de tal sorte que, assim, voto pela prolação do Acórdão do TCU no seguinte sentido:

“(…) 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos Ministério Público junto ao TCU em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. *determinar que a Secretaria de Recursos atente para a necessidade de promover o pronto andamento do pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania desde 02/05/2019 (Peça 309); e*

9.3. *determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, à Agência Nacional do Cinema, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania, à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal e ao Conselho Nacional de Desburocratização, para ciência.”*

TCU, Sala das Sessões, em 19 de junho de 2019.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Apreciam-se, nesta oportunidade, embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto ao TCU, de lavra da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, que rejeitou os embargos de declaração opostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e proferiu os seguintes comandos:

“9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em cumprimento ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e ao Acórdão 721/2019-Plenário, a Agência Nacional do Cinema passe a apresentar bimestralmente todas as informações sobre o verdadeiro grau de efetivo atendimento de todos os planos de ação ali exigidos pelo TCU, com a identificação de cada etapa e do nível de cumprimento entre a meta fixada e a meta realizada, entre outros relevantes elementos de convicção, e, assim, a Ancine deve enviar as respectivas informações ao TCU, via relatório bimestral específico, até o 5º (quinto) dia útil nos meses de julho, setembro e novembro de 2019 e nos meses de janeiro, março e maio de 2020, correspondendo a cada bimestre imediatamente anterior;

9.3. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, a unidade técnica promova a específica citação de João Marcio Silva de Pinho, como especialista em regulação, após o cumprimento da medida assinalada pelo item 9.5 deste Acórdão, por ter se manifestado, no Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806, acatando as supostas justificativas apresentadas pela produtora de “À Deriva” sem efetuar qualquer análise consistente, ao ter, basicamente, anuído às meras alegações oferecidas na prestação de contas sem a necessária atenção para a efetiva elucidação das irregularidades, e por ter, assim, contribuído diretamente para o subsequente dano ao erário pela prática do ato omissivo-comissivo, com erro grosseiro e violação ao dever de cuidado, em ofensa ao art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993, ao art. 22, VI, da então vigente IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da então vigente IN Ancine nº 125, de 2015;

9.4. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, desde já, a unidade técnica promova a audiência dos gestores responsáveis pela prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, a partir do Comunicado ao Setor com a informação sobre a decisão de prontamente suspender o andamento dos processos administrativos inerentes acordos para a liberação de recursos públicos em prol dos projetos audiovisuais, em função da infundada alegação de cumprimento ao referido Acórdão 721/2019-Plenário, por configurar a prática do correspondente ato ilegítimo e antieconômico com o subjacente prejuízo à sociedade e ao erário, ante o evidente tumulto causado em desfavor da adequada formulação do regular ambiente de negócios, públicos e privados, no setor audiovisual brasileiro durante o andamento, por exemplo, do Rio2C, além de configurar a grave infração orçamentário-financeira pela indiscriminada prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, em frontal dissonância com a prévia definição dos critérios técnicos para o efetivo cumprimento dos planos de ação anunciados pelo Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara durante o razoável prazo de 12 (doze) meses, além do evidente descompasso, pois, com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência;

9.5. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado por força do item 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário, a unidade técnica condicione a realização das citações e das audiências dos responsáveis à referida manifestação conclusiva sobre a apresentação do 2º relatório bimestral emitido pela Ancine para o cumprimento dos respectivos planos de ação, em atendimento ao item 9.2 deste Acórdão, devendo, para tanto, a unidade técnica submeter o seu parecer técnico ao Ministro-Relator, antes de promover a citação ou a audiência dos responsáveis, com a efetiva avaliação, durante os dois primeiros bimestres, sobre os parâmetros para a efetiva apuração do eventual dano ao erário no aludido processo de tomada de contas especial e sobre o grau de aplicação, entre outros, do art. 3º do Decreto n.º 8.282, de 2014, ante o eventual emprego de amostragem nas ações de fiscalização dos projetos audiovisuais e,

indevidamente, nas ações de análise e aprovação das correspondentes prestações de contas dos projetos audiovisuais;

9.6. reiterar a determinação anteriormente proferida pelos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-Plenário, rememorando que ali não subsistiria o impedimento para a assinatura de novos acordos, e, assim, fixar o novo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, para a Agência Nacional do Cinema providenciar a eventual reapresentação dos planos de ação correspondentes ao item 9.4, entre outros, do Acórdão 721/2019, em sintonia com o já anunciado Achado III.3, sem prejuízo do aproveitamento dos planos de ação já eventualmente apresentados ao TCU, com o intuito de promover o efetivo cumprimento das respectivas providências ao longo do subjacente prazo de 12 (doze) meses, e não imediata, açodada e indiscriminadamente como foi promovido pela iniciativa da própria Ancine em flagrante descompasso com o aludido prazo de doze meses então anunciado pelo TCU e com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência;”

2. Nesta oportunidade, o MPTCU alega, em síntese:
 - 2.1. Contradição da decisão, a qual, após rejeitar os embargos, conferiu-lhes efeitos infringentes para alterar entendimentos e direcionamentos impostos à Ancine;
 - 2.2. Obscuridade do item 9.6 da decisão;
 - 2.3. Inviabilidade jurídica da reforma em prejuízo da recorrente;
 - 2.4. Divergência entre o que fora discutido pelo colegiado e o que restou consignado no acórdão prolatado.

II

3. Antes de analisar os fundamentos apresentados pelo Ministério Público de Contas, em relação aos quais, desde já, manifesto integral concordância, teço breves comentários sobre o conteúdo dos comandos proferidos à Ancine por meio do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, sobretudo os itens 9.4 e 9.5.

4. Mediante o item 9.4, o Tribunal condicionou a celebração de novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual a uma suposta **capacidade de análise** das respectivas prestações de contas, sob pena, inclusive, de “responsabilização pessoal do agente público”, criando, assim, um obstáculo à política pública da Ancine, ao impossibilitar a formação de um juízo objetivo daquilo que a entidade deveria cumprir, elemento inerente e indispensável a esse tipo de deliberação.

5. Na mesma linha, o item 9.5 determinou aos integrantes do Comitê Gestor do FSA, entre eles a Ancine, que só celebrem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, reiterando a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetradas.

6. Não discordo, nem poderia, da lógica segundo a qual a celebração de negócios jurídicos por órgão e entidades da administração pública deve ser precedida de capacidade operacional e técnica para formulação, execução e fiscalização desses ajustes. Contudo, destaco que as determinações não podem ser genéricas ao ponto de impedir que o gestor, em observância ao dever de cautela, execute a política pública por receio de ser penalizado por esta Corte.

7. Traçando um paralelo com o Direito Civil, a mesma lógica se verifica na diferenciação entre dever jurídico e obrigação. Enquanto o dever jurídico é um dever a todos impostos, de forma abstrata e *erga omnes*, traduzindo a necessidade de observância de determinado comportamento, a obrigação é um dever jurídico específico e individualizado, incidente sobre pessoas determinadas ou determináveis e decorrente de uma relação jurídica consubstanciada em uma prestação.

8. Observo que as determinações desta Corte devem traduzir a concretização, para o caso, da norma na qual se parametrizam e fundamentam, expedindo providências corretivas a serem adotadas pelos gestores a fim de sanar a irregularidade verificada. Nesse sentido, dispõe a Resolução-TCU 265/2014 que as determinações de adoção de medidas corretivas deverão ser expedidas com prazo definido para cumprimento ou, no caso de situações complexas, acompanhadas de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado. Devem ainda ser redigidas de forma clara, precisa e completa, evidenciando “o que” deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não “como” fazer.

9. Feitas essas breves considerações, verifico que os comandos contidos nos itens 9.4 e 9.5 da deliberação embargada não proporcionam ao jurisdicionado uma medida concreta a ser adotada, com prazo de implementação, situação que consubstancia os requisitos da omissão e da obscuridade, com a consequente necessidade de modificação da decisão (efeitos infringentes). Da forma como estão redigidos os referidos comandos, fica difícil para o jurisdicionado saber se o Tribunal considerará que as medidas por ele implementadas foram adequadas para garantir a capacidade de análise das prestações de contas pela agência e também a efetiva fiscalização da execução de cada ajuste. Diante dessa imprecisão, dificilmente um gestor dará continuidade à política pública e assumirá o risco de ser pessoalmente responsabilizado.

10. Ademais, conforme expus na declaração de voto de peça 320, entendo que as medidas propostas quanto à apuração de responsabilidades, item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, seja para fins de multa ou débito, devem ser adotadas somente após análise das informações e argumentos acima mencionados.

11. Em seus processos, o Tribunal exerce tanto o controle objetivo (resolução de determinado problema concreto em exame) quanto o controle subjetivo (responsabilização dos agentes envolvidos). Muitas vezes, mostra-se mais adequado que o controle subjetivo ocorra em momento posterior, seja porque o problema concreto demanda respostas rápidas do Tribunal, o que é incompatível com a análise exaustiva dos argumentos de defesa e da situação particular de cada responsável, seja porque o aprofundamento dos fatos previamente à realização de audiências permite um procedimento de responsabilização com maior grau de esmero, rigor e acurácia.

12. Lembro, em reforço ao entendimento posto, que as alterações promovidas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro exigem, na análise da responsabilidade, o exame das circunstâncias e dificuldades reais do gestor, bem como a caracterização do dolo ou erro grosseiro, elementos que poderão ser melhor verificados após o aprofundamento do tema.

13. Observo, ainda, que as medidas tendentes à responsabilização dos gestores partem do pressuposto, não necessariamente aferido, de que os acordos sob exame se equiparam aos convênios, devendo, portanto, serem submetidos aos mesmos procedimentos e controles destes. Assim, reputo ser mais adequado analisar a adoção desse tipo de medida na ocasião do monitoramento das ações constantes dos planos de ação que serão encaminhados ao Tribunal.

14. Nessa ocasião, o Tribunal terá mais elementos aptos a formar um juízo de certeza acerca das premissas que envolvem a celebração e a posterior fiscalização dos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual.

III

15. Com relação ao primeiro fundamento apresentado pelo MPTCU, verifico a existência de contradição entre a decisão de rejeitar os embargos de declaração opostos pela Ancine em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (item 9.1 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário) e a concomitante proposição das seguintes medidas, as quais promoveram a modificação da decisão embargada:

15.1. Apresentar bimestralmente ao TCU as informações sobre o grau de atendimento de todos os planos de ação que lhe foram anteriormente exigidos (item 9.2 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário), em readequação à determinação contida no item 9.2.2 do Acórdão 721/2019-Plenário;

- 15.2. Realizar a citação somente de João Márcio Silva de Pinho (item 9.3 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário), em substituição ao aposto no subitem 9.7.2.8 do Acórdão 721/2019-Plenário;
- 15.3. Promover a audiência dos gestores responsáveis pela suspensão dos acordos no âmbito da Ancine (item 9.4 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário).
16. Por óbvio, a decisão que rejeita os embargos declara a inexistência dos vícios atinentes à espécie recursal, contradição, omissão e obscuridade. Ora, se a decisão não apresenta os mencionados vícios nem tampouco fora reconhecida matéria de ordem pública, não há razão para atribuir-lhes efeitos modificativos, decisão logicamente decorrente do acolhimento dos embargos. Concordo, portanto, com a conclusão do *Parquet* no sentido de que há uma contradição na decisão, consubstanciada na rejeição do recurso com a concomitante propositura de medidas para reformar o acórdão embargado.

IV

17. No tocante ao segundo fundamento dos presentes embargos, o MPTCU alerta para a obscuridade verificada no item 9.6 da decisão embargada, a seguir transcrito:

“9.6. reiterar a determinação anteriormente proferida pelos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-Plenário, rememorando que ali não subsistiria o impedimento para a assinatura de novos acordos, e, assim, fixar o novo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, para a Agência Nacional do Cinema providenciar a eventual reapresentação dos planos de ação correspondentes ao item 9.4, entre outros, do Acórdão 721/2019, em sintonia com o já anunciado Achado III.3, sem prejuízo do aproveitamento dos planos de ação já eventualmente apresentados ao TCU, com o intuito de promover o efetivo cumprimento das respectivas providências ao longo do subjacente prazo de 12 (doze) meses, e não imediata, açodada e indiscriminadamente como foi promovido pela iniciativa da própria Ancine em flagrante descompasso com o aludido prazo de doze meses então anunciado pelo TCU e com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência;”

18. Conforme expus, as determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, por serem impropriamente genéricas, criaram uma obrigação de não fazer enquanto perdurar uma situação não definida pela decisão, a intitulada “condição técnico-financeiro-operacional” para análise da prestação de contas e fiscalização da execução dos ajustes celebrados pela autarquia, agravada pela ameaça de responsabilização pessoal do gestor. Essas medidas não apresentam para o gestor um parâmetro concreto, em face do qual possa dar continuidade à política pública do setor audiovisual.

19. Cumpre ressaltar que a realidade da administração pública no âmbito dos convênios e instrumentos congêneres mostra que determinações similares a ora analisada, ao contrário do que foi afirmado no item 9.6 da decisão embargada, impedem sim a celebração de novos ajustes pela Agência.

20. A título de exemplo, menciono a situação verificada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), exercício de 2013, em que fora constatado um aumento do estoque das prestações de contas, com o passivo de processos pendentes de análise pela entidade anteriores a 2010 alcançado aproximadamente 140 mil processos. Tal situação motivou a expedição de determinação para que o Fundo apresentasse plano de ação com medidas para reduzir esse passivo (Acórdão 7.790/2015-TCU-Primeira Câmara), sem que isso representasse a paralisação das atividades daquela autarquia federal.

21. Caso fosse proferida para o FNDE uma determinação nos moldes daquela contida no item 9.4 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, possivelmente haveria paralisação da política pública, o que demonstra a incorreção do entendimento expresso no item 9.6 da decisão embargada.

22. A par dos argumentos expostos, assiste razão ao MPTCU quando menciona a necessidade de esclarecimento do item 9.6 da decisão embargada.

V

23. Com relação à inviabilidade jurídica da reforma em prejuízo, em face do efeito devolutivo, decorrência natural da incidência do princípio dispositivo nos recursos, o julgador, ressalvadas as questões de ordem pública, fica adstrito a conhecer e apreciar apenas a matéria impugnada, objeto do recurso, podendo somente beneficiar o recorrente, nunca o prejudicar.

24. Dito de outro modo, como o julgador só pode se manifestar em sede recursal quando provocado e na medida dessa provocação, a decisão proferida não pode agravar a situação do embargante.

25. Nesse mesmo sentido foi a conclusão do MPTCU, para quem os embargos não poderiam ter acarretado gravame à embargante, como ocorreu na decisão embargada, na qual, além de novas determinações à Ancine, ordenou-se a audiência de seus gestores.

VI

26. Por fim, e mais grave, resalto que a decisão embargada não refletiu o que fora discutido pelo colegiado e, ao fim, decidido naquela ocasião.

27. Conforme demonstram as notas taquigráficas acostadas aos embargos opostos pelo MPTCU, me manifestei no plenário pelo acolhimento do recurso, com a consequente supressão das determinações que impediam a celebração de novos ajustes (itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário).

28. Naquela oportunidade, o relator afirmou que o mencionado item 9.4 havia sido construído em conjunto com a Ancine, informação contraditória com os próprios argumentos apresentados pela autarquia nas suas razões recursais (peça 270), em que ela questiona o alcance das expressões “celebrarem novos acordos” e “quantidade de convênios e instrumentos congêneres”.

29. O Ministro Raimundo Carreiro sugeriu, ainda, em substituição à determinação consignada no item 9.4, conceder à Ancine prazo para que apresentasse ao Tribunal “as condições necessárias para a formação de novos convênios”, argumento acatado pelo Relator durante a fase de discussão, mas não observado na decisão, Acórdão 992/2019-TCU-Plenário.

30. Ao fim, o Ministro Weder de Oliveira propôs a junção das determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5, concedendo à Ancine o prazo de 12 meses, seguido de um plano de ação, para que fossem compatibilizados os convênios com a capacidade operacional da autarquia, argumento que, segundo o Relator, também seria acolhido pela decisão.

31. Conforme ressaltou o MPTCU, conquanto o Relator tenha expressamente consignado que sua proposta de deliberação contemplaria as mencionadas sugestões, o acórdão foi proferido em colisão com o que foi debatido.

VII

32. Em face do exposto, Voto no sentido de que este Plenário acolha os presentes embargos declaratórios, conferindo-lhes efeitos infringentes de forma a acolher os embargos de declaração opostos anteriormente pela Ancine em face Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, conferindo-lhes também efeitos infringentes para tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2019.

BRUNO DANTAS



Redator

ACÓRDÃO Nº 1417/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.413/2017-6.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Embargante: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
4. Entidade: Agência Nacional do Cinema.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
- 5.1. Revisor: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal:
 - 8.1. Bruno Francisco Cabral Aurélio (247.054/OAB-SP), e outros, representando a Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão, o Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo e o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual;
 - 8.2. Fabrício Duarte Tanure (Procurador Federal), e outros, representando a Agência Nacional do Cinema;
 - 8.3. Patrícia Alvares de Azevedo Oliveira (Chefe da Assessoria Especial do Controle Interno), e outros, representando o então Ministério da Cultura.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, no presente momento, tratam de embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Junto ao TCU em face do Acórdão 992/2019 proferido pelo Plenário do TCU, que rejeitou os embargos de declaração anteriormente opostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) contra o Acórdão 721/2019-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Revisor, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Junto ao TCU em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário para, no mérito, acolhê-los, conferindo-lhes efeitos infringentes de forma a acolher os embargos de declaração opostos pela Ancine em face Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, conferindo-lhes efeitos infringentes para tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário.

10. Ata nº 22/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1417-22/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Redator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral