

DECLARAÇÃO DE VOTO

Apreciam-se, nesta oportunidade, embargos de declaração opostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) nos autos de auditoria realizada nesta agência com o objetivo de avaliar a metodologia intitulada de “Ancine + Simples”.

2. A deliberação embargada, Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, no que interessa o presente voto revisor, expediu os seguintes pronunciamentos:

“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);”

3. Essas determinações foram fundamentadas no item III.3 do relatório de fiscalização, intitulado “Celebração de avenças para produções audiovisuais em quantidade superior à capacidade operacional da agência”.

4. A conclusão a que chegou a unidade instrutora foi pautada pelo elevado estoque de processos que deverão ser analisados e julgados pela agência, 1571, considerados somente aqueles financiados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). A unidade instrutora manifesta, ainda, preocupação em relação à omissão, por parte dos agentes financeiros do FSA, quanto ao exame e deliberação sobre as correspondentes prestações de contas.

5. Quanto às deliberações sob exame, o embargante, em apertada síntese aduz que:

5.1 Apresentou ofício contendo o plano confeccionado pela agência (peças 239 e 240) em resposta aos itens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, proferido nos autos do TC 011.908/2018-1 (representação formulada pela Secex-RJ), mediante os quais se determinou que a Ancine procedesse à análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do FSA, bem como apresentasse plano de ação com o detalhamento das providências necessárias ao atendimento dos parâmetros anunciados pela instrução técnica. Tal ofício não teria sido objeto de análise por parte do Tribunal. Não seria, portanto, verdadeira a conclusão segundo a qual a Ancine não teria concluído o plano de ação para a análise da prestação de contas.

5.2 As determinações sob exame deveriam abranger somente novos projetos audiovisuais, considerados aqueles que ainda não foram aprovados pela Ancine, sejam de fomento direto ou indireto, sem a respectiva publicação ou ato equivalente.

II

6. Ressalto, preliminarmente, que, *a priori*, não discordo dos fundamentos da decisão, inclusive acerca dos diversos problemas identificados na fiscalização, tais como os riscos que envolvem a realização de prestação de contas por meio de análise simplificada por amostragem, normativos que possibilitaram que irregularidades graves fossem classificadas como formais, execução de valores diferentes do aprovado etc..

7. Contudo, entendo que o momento processual e as informações até então obtidas não possibilitam emitir um juízo seguro no sentido de que o Ministério da Cidadania e a Ancine não disponham de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas, bem como fiscalizar a execução dos ajustes.
8. Em primeiro lugar, com as devidas vênias, entendo que a análise realizada sobre as “condições técnico-financeiro-operacionais” e a estrutura de fiscalização da agência é bastante preliminar para dar suporte a medida de tamanha repercussão. A meu ver, medida dessa magnitude demandaria uma avaliação de maior profundidade, realizada com base em estudos sobre os processos internos da agência, e informações não só sobre a sua força de trabalho como também sobre sua política de gestão de riscos e reposição de pessoal.
9. Soma-se a isso o fato de que, segundo informações que recebi em meu gabinete, a lógica dos acordos firmados pela Ancine com o setor audiovisual diferiria um pouco da dos convênios tradicionais. Dessa forma, é necessário ter maior convicção de que a decisão ora impugnada não se baseou em conceitos e premissas equivocadas. Tenho receio de que estejamos dando um tratamento excessivamente burocrático para atividade que não se equipara totalmente aos convênios tradicionalmente firmados pela Administração Pública.
10. Por tudo isso, entendo que possíveis alternativas de soluções para os problemas identificados nos autos precisariam ser mais propriamente abordadas. Nada impede que, após esse aprofundamento, chegue-se a conclusão de que as medidas ora discutidas são efetivamente adequadas. Apenas pondero que, dada as graves consequências da sua implementação para o setor, e tendo em vista as dúvidas ora levantadas sobre o tema, adotemos uma postura de maior cautela neste momento, até que se amadureça mais a compreensão do tema.
11. Por sua vez, a embargante argumenta que o plano de ação apresentado “não apenas contempla medidas relacionadas ao FSA, mas também aquelas julgadas necessárias para analisar todos os projetos audiovisuais presentes na Ancine”.
12. Quanto ao plano de ação, não obstante as ponderações do relator no tocante às diferenças entre aquele fixado pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e o suscitado pelo acórdão embargado, observo que ambos tangenciam mesmo tema, qual seja, a análise, ou a reanálise, das prestações de contas dos projetos audiovisuais. Assim, independentemente das especificidades de cada deliberação, noto que a determinação exarada no Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara está diretamente relacionada às fragilidades que ensejaram as determinações dos subitens 9.4 e 9.5 do acórdão embargado.
13. Pondero, ainda, que a existência de duas determinações norteando o mesmo tema não possibilitam ao jurisdicionado a clareza necessária à implementação dos comandos exarados por esta Corte. Essa situação, a meu ver, caracteriza obscuridade da decisão, de modo a justificar o conhecimento e provimento dos presentes embargos de declaração.
14. Nesse contexto, considerando que a referida medida ainda está em processo de implementação pela Ancine, não tendo sido avaliadas pelo TCU as providências adotadas pela agência com vistas ao cumprimento do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, conforme ressaltado pelo próprio relator, entendo que seria incoerente e causaria insegurança jurídica este Tribunal surpreender os gestores com as determinações ora impugnadas.
15. Isso porque, na prática, estamos inviabilizando a continuidade de financiamentos de projetos audiovisuais pela agência sem que ela tenha tido a efetiva oportunidade de solucionar ou mitigar os problemas apontados por este Tribunal.
16. Assim, tendo em vista os possíveis impactos das determinações embargadas, as quais têm o condão de paralisar a política pública sob exame, o que seria nefasto para o setor, considero que tais medidas precisam ser melhor avaliadas, em face, inclusive, dos argumentos e das informações

apresentadas pela Ancine no plano de ação e em observância ao dever de cautela que deve nortear a atuação desta Corte de Contas.

17. Com base nesses mesmos fundamentos, entendo que as medidas ora propostas quanto à apuração de responsabilidades, item 9.7 da deliberação embargada, seja para fins de multa ou débito, devem ser adotadas somente após análise das informações e argumentos acima mencionados.

18. 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.

19. Lembro, ainda, 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.

20. Em face do exposto, Voto no sentido de que este Plenário acolha os presentes embargos declaratórios, conferindo-lhes efeitos infringentes, de forma a tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 da deliberação embargada.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor