

VOTO REVISOR

Aprecia-se, nesta oportunidade, agravo interposto por Débora Regina Ivanov Gomes, Manoel Rangel Neto, Roberto Gonçalves de Lima, Rosana dos Santos Alcântara e Vera Zaverucha contra despacho proferido em 8/1/2021 pelo então relator do processo, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

2. Tratam os autos, em sua origem, de Relatório de Auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema (Ancine) com o objetivo de avaliar a conformidade da metodologia denominada “Ancine+Simples”, empregada à época pela autarquia para a análise de prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais apoiados por meio de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto) ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

3. Durante a auditoria, a equipe do Tribunal, diante da possibilidade de ocorrência de irregularidades no Programa Audiovisual Gera Futuro, formulou, ainda, representação, constituída pelo processo TC 011.908/2018-1.

4. No âmbito da mencionada Representação foi proferido o Acórdão 4.835/2018-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual foram expedidas determinações à Ancine relativas (a) à adequação das normas internas sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais; e (b) à apresentação de plano de ação com todas as medidas a serem adotadas.

5. Nos presentes autos, foi proferido o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário que, ao apreciar o relatório de auditoria, fez determinações à Ancine, condicionando a celebração de novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual à capacidade de análise das respectivas prestações de contas, sob pena, inclusive, de responsabilização pessoal gestores. Foram expedidos, ainda, comandos com vistas à apuração de responsabilidade, bem como a conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial.

6. O Acórdão 721/2019-TCU-Plenário foi objeto embargos de declaração opostos pela Ancine e rejeitados pelo Acórdão 992/2019-TCU-Plenário. Contra esta última decisão foram opostos novos embargos, desta vez pelo Ministério Público de Contas, acolhidos pelo Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário, que tornou insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

7. Contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário foram interpostos pedidos de reexame pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine (peças 309-312 e 385), os quais, conhecidos pelo relator *ad quem*, se encontram pendentes de julgamento de mérito.

8. No curso da Representação, TC 011.908/2018-1, o Tribunal proferiu o Acórdão 12.502/2019-TCU-Segunda Câmara, mediante o qual reputou satisfatórias as informações prestadas pela autarquia e formulou novas determinações com vistas ao cumprimento do plano de ação, já em elaboração, bem como determinou o monitoramento dessas novas medidas e daquelas contidas no Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara.

9. Com a finalidade de monitorar as decisões prolatadas pela Segunda Câmara no TC 011.908/2018-1, Acórdãos 4.835/2018 e 12.502/2019, bem como o cumprimento do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, foi autuado processo de acompanhamento, TC 040.341/2019-4. Posteriormente, o TC 011.908/2018-1 foi juntado ao TC 040.341/2019-4, e este apensado aos presentes autos.

10. No âmbito do TC 040.341/2019-4, foi proferido o Acórdão 12.897/2020-Segunda Câmara, que determinou, entre outras medidas, a reinstrução da matéria a luz dos memoriais apresentados pela Ancine e o posterior encaminhamento à Serur para instrução dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

11. Em cumprimento a essa decisão, o Diretor da Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) propôs, entre outras, a instauração de processos de tomada de contas com vistas à apuração de eventual omissão dos gestores da autarquia no processamento das prestações de contas. Essa proposta foi acolhida, com ajustes, por meio de despacho do relator, contra o qual foram interpostos os presentes agravos.

12. Nesta oportunidade, os agravantes alegam, em síntese, que (a) a decisão monocrática viola o subitem 9.1 do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário, (b) incide sobre matéria ainda pendente de julgamento e (c) não observa o rito estabelecido pelo Acórdão 12.897/2020-TCU-Segunda Câmara.

13. Feito esse necessário resumo dos principais fatos processuais, passo a me manifestar quanto ao agravo sob exame.

II

14. Adianto, inicialmente, que não me oponho às três questões adicionais apresentadas pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira no item IV da sua proposta de deliberação, motivo pelo qual concordo com as medidas apresentadas pelo relator, as quais incorporo ao presente voto revisor.

15. Quanto ao mérito do agravo, dirijo do posicionamento apresentado, por vislumbrar duas ordens de razões para dar provimento ao recurso.

16. A primeira está relacionada ao estágio de amadurecimento das questões que fundamentaram a decisão monocrática agravada, considerando, para tanto, a pendência do julgamento dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

17. Como o Tribunal ainda não se manifestou quanto ao mérito desses recursos, não há, ainda, uma decisão definitiva, transitada em julgado, sobre as conclusões apontadas pelo Relatório de Auditoria que avaliou a metodologia do Ancine + Simples. Entendo, portanto, que se deve aguardar o esgotamento das questões objetivas, relacionadas ao caso em si, para, a partir disso e se for o caso, apreciar as questões subjetivas, afetas à possível responsabilização dos gestores envolvidos.

18. Não se trata, resalto, de controle estrito de legalidade da decisão monocrática agravada, mas sim de conveniência, ponderando-se o momento mais adequado para adotar as medidas de apuração propostas pelo relator, que, a meu ver, ocorreria somente após o esgotamento das questões apresentadas nos pedidos de reexame.

19. Busco com essa medida, para além da celeridade, a eficiência processual. Explico.

20. A adoção de medidas no menor lapso temporal, o que poderia ser chamado de celeridade, nem sempre se coaduna com o natural desenvolvimento cronológico do processo, em que o mérito deva ser decidido após o adequado esgotamento da etapa instrutória.

21. Como exemplo, menciono as próprias medidas adotadas na presente fiscalização. No curso desta auditoria, a unidade instrutora formulou uma representação ao Tribunal, constituída pelo processo TC 011.908/2018-1, dando ensejo a diversas determinações proferidas pela Segunda Câmara à Ancine, as quais, por sua vez, foram objeto de monitoramentos, um no curso do próprio TC 011.908/2018-1, apreciado pelo Acórdão 12.502/2019-TCU-Segunda Câmara, e o segundo no curso do TC 040.341/2019-4, posteriormente apensado à presente fiscalização.

22. A simples leitura da síntese fática que apresentei no introyto deste voto revisor já demonstra a dificuldade de compreensão dos fatos sob julgamento, diante de todas as ações já adotadas. E a dificuldade de clareza não prejudica somente o julgador, mas também o jurisdicionado.

23. Nesse sentido me manifestei na declaração de voto do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, ocasião em que expressei a dificuldade advinda da existência de múltiplas determinações a respeito de um tema, mas exaradas em decisões distintas, por colegiados diferentes, nos seguintes termos (destaques inseridos):

“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 possibilita 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.”

24. Dessa forma, reputo que a decisão mais adequada para o atual momento processual seja analisar os pedidos de reexame, em vez de promover medidas de apuração de responsabilidade.

25. Ademais, conforme expus no voto revisor do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário, as informações contidas até então não permitiam, e ainda não permitem, formular um juízo acerca das irregularidades e, conseqüentemente, de responsabilização dos gestores da Ancine, havendo ainda a necessidade de aprofundamento do tema em questão. As medidas propostas no despacho agravado partem do pressuposto, não necessariamente amadurecido, de que os acordos celebrados pela Ancine no âmbito dos projetos audiovisuais se equiparam aos convênios, devendo, por conta disso, serem submetidos aos mesmos procedimentos e controles destes.

26. Desse modo, renovo minha preocupação manifestada na declaração de voto que apresentei na ocasião do julgamento dos embargos de declaração opostos pela Ancine contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, no sentido de estarmos dando um tratamento excessivamente burocrático para atividade que pode não se equiparar totalmente aos convênios tradicionalmente firmados pela Administração Pública.

27. O segundo fundamento para o provimento do agravo, que já adianto, possui correlação direta com a motivação anteriormente exposta, refere-se ao rito proposto pelo então relator dos pedidos de reexame, Ministro Raimundo Carreiro, e acolhido pela Segunda Câmara no voto revisor do Acórdão 12.897/2020-TCU-Segunda Câmara.

28. Naquela ocasião, o Ministro Raimundo Carreiro mencionou a conexão existente entre o presente processo, TC 017.413/2017-6, e o monitoramento, TC 040.341/2019-4, e a conseqüente necessidade de reunião dos processos, com o apensamento do TC 040.341/2019-4 ao TC 017.413/2017-6, “sob pena de as análises e a defesa dos responsáveis restarem prejudicadas, em prejuízo dos princípios da ampla defesa e do contraditório e ao deslinde das questões em análise”

29. Diante disso, o Acórdão 12.897/2020-Segunda Câmara fixou as seguintes medidas procedimentais a serem observadas pela unidade instrutora (destaque inserido):

“9.3. apensar o presente processo (TC Processo 040.341/2019-4) ao TC Processo 017.413/2017-6;

9.4. encaminhar o TC Processo 017.413/2017-6, com o presente processo (TC Processo 040.341/2019-4) apensado a ele, para a SecexTrabalho a fim de que essa unidade técnica promova a reinstrução da matéria à luz dos novos elementos juntados às Peças 128 a 132 e 135 do TC

Processo 040.341/2019-4, além de considerar as análises e informações constantes do TC Processo 017.413/2017-6;

9.5. após a análise da SecexTrabalho, enviar o TC Processo 017.413/2017-6, com o presente processo (TC Processo 040.341/2019-4) apensado a ele, à Serur para instrução dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (Relator Ministro-Relator André de Carvalho), devendo ser levadas em conta as análises e informações constantes do TC Processo 040.341/2019-4;

9.6. posteriormente à análise da Serur, enviar o processo ao Ministro Raimundo Carreiro, como Relator dos pedidos de reexame interpostos no bojo do TC Processo 017.413/2017-6, com o presente processo (TC Processo 040.341/2019-4) apensado a ele, via Ministério Público junto ao TCU;”

30. Observa-se, do exposto, que a instrução que fundamentou a decisão ora agravada não observou o rito estabelecido pela Segunda Câmara no subitem 9.5 da decisão transcrita, que havia expressamente determinado que, após a instrução da SecexTrabalho, dever-se-ia proceder à análise dos pedidos de reexame. Ao descumprir tal rito, a decisão agravada desconsiderou, por conseguinte, as razões de decidir apresentadas pelo Ministro Raimundo Carreiro, notadamente a necessidade de mitigar os riscos de decisões conflitantes e evitar prejuízo à defesa dos responsáveis.

31. Segundo as informações apresentadas na proposta de deliberação, há quatro processos em que foram realizados procedimentos em cumprimento à decisão agravada: TC 000.269/2021-2 (Tomadas de Contas do exercício de 2015), TC 000.272/2021-3 (Tomadas de Contas do exercício de 2016), TC 000.276/2021-9 (Tomadas de Contas do exercício de 2018) e TC 010.236/2019-8 (Prestação de Contas do exercício de 2017).

32. Consultando esses processos, verifico que o TC 000.269/2021-2 e o TC 000.272/2021-3 já foram instruídos e apreciados no mérito, tendo o Tribunal se pronunciado pela regularidade com ressalva em ambos os casos (Acórdão 18.913/2021-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 18.914/2021-TCU-Segunda Câmara, ambos de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

33. Assim, diante dos motivos expostos, Voto no sentido de que este Plenário dê provimento ao agravo sob exame, para tornar insubsistentes as determinações expedidas no despacho de peça 481. Dos processos mencionados no parágrafo precedente, não há, ainda, manifestação quanto ao mérito das audiências no TC 000.276/2021-9 e no TC 010.236/2019-8, ambos de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, havendo, por conseguinte, a necessidade suspender a análise dessas medidas que visam à responsabilização dos gestores da autarquia, enquanto não forem julgados os pedidos de reexame interpostos nos presentes autos.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de março de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor