



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

AVENIDA RIO BRANCO, 243, ANEXO II, 7º ANDAR - Bairro: CENTRO - CEP: 20040-009 - Fone: (21)3218-8264 -
Email: 26vf@jfj.jus.br

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5071513-70.2020.4.02.5101/RJ

IMPETRANTE: ANANA PRODUÇÕES EVENTOS E ASSESSORIA DE MARKETING LTDA

IMPETRADO: DIRETOR - PRESIDENTE - AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE - RIO DE JANEIRO

SENTENÇA

Vistos etc.

ANANÃ PRODUÇÕES, EVENTOS E ASSESSORIA DE MARKETING, qualificada na exordial, impetrou o presente Mandado de Segurança, com pedido de liminar, contra ato praticado pelo **DIRETOR - PRESIDENTE SUBSTITUTO DA DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE**, objetivando seja anulada *“a Deliberação de Diretoria Colegiada nº 599-E, seja pelo decurso do prazo prescricional para a atuação da Ancine e/ou pela prescrição intercorrente no âmbito do Processo Administrativo nº 01580.008091/2007-95 ou, ainda, pela impossibilidade de aplicação retroativa de norma administrativa”*.

Requer, por fim, *“o arquivamento do Processo Administrativo nº 01580.008091/2007-95, pela iliquidade das contas em razão do tempo decorrido desde a realização das despesas até o julgamento da Prestação de Contas Final do projeto pela Ancine”*.

Relata que o Processo Administrativo n. 01580.008091/2007-95 foi instaurado no ano de 2007 *“para acompanhamento do projeto “Zigurate”, o qual foi plenamente executado pela Impetrante entre os anos de 2007 e 2008”*.

Aduz que *“apresentou a Prestação de Contas Final do projeto, tendo concluído a entrega de toda a documentação exigida pela Instrução Normativa nº 21/2003, que regulamentava a prestação de contas no âmbito da Ancine à época, no dia 11 de agosto de 2009”*.

Com isso, alega que *“teve início o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da apresentação da prestação das contas, para que a ora Impetrada analisasse e julgasse as contas, conforme expressamente previsto na Instrução Normativa-ANCINE N 21/20031. Mas não foi isso o que aconteceu: na prática, a Impetrada passou mais de 11 (onze) anos enviando à produtora inúmeros ofícios, a sua maioria requerendo documentos não*

5071513-70.2020.4.02.5101

510004526005.V3



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

obrigatórios, muitas vezes com intervalos enormes entre uma diligência e outra, chegando mesmo a haver um intervalo de total paralisação do processo de 3 anos e 4 meses, entre os anos de 2011 e 2014”.

Narra que *“em setembro de 2020, mais de 11 (onze) anos após a prestação de contas pela Ananã, a Diretoria Colegiada da Ancine decidiu reprovar as contas, com base na Instrução Normativa nº 150/2019 – uma norma superveniente, aplicada de forma retroativa –, condenando a Impetrante à devolução de R\$ 524.834,02 (quinhentos e vinte e quatro mil, oitocentos e trinta e quatro reais e dois centavos) aos cofres públicos, sob pena de aplicação de multa de 50% desse valor; inscrição no CADIN e de a produtora ser considerada inadimplente e inabilitada por até 02 (dois) anos na Ancine”.*

Menciona que as contas foram rejeitadas *“não porque haveria qualquer irregularidade nos gastos que foram realizados pela Impetrante, mas exclusivamente pelo fato de que, à luz da referida (e superveniente) Instrução Normativa nº 150/2019, a produtora teria deixado de apresentar a documentação financeira (notas fiscais, recibos e demais comprovantes) do projeto. Documentação esta que, à época da conclusão do projeto, não era obrigatória e cuja apresentação foi expressamente dispensada pela Ancine em 2016, tendo a Agência voltado atrás em sua decisão apenas em 2018, quando a produtora já não detinha mais esses documentos e tampouco tinha o dever legal de tê-los”.*

Sustenta, contudo, que *“a atuação da Ancine está fulminada pela prescrição, posto que a Agência levou 11 (onze) anos para julgamento definitivo da Prestação de Contas Final e passou aproximadamente 7 (sete) anos, desde a apresentação do último documento obrigatório pela Ananã (de agosto de 2009 a 2016), sem praticar qualquer ato de apuração”, além de que “as contas prestadas em 2009, cujas obrigações eram regidas pela Instrução Normativa nº 21/2003, foram julgadas e rejeitadas com base em novas obrigações, normatizadas com a Instrução Normativa nº 150/2019, ou seja, essa norma superveniente foi utilizada de forma retroativa para a rejeição das contas”.*

Acompanham a inicial procuração e documentos.

Decisão do evento 3 deferiu a liminar *“para determinar a suspensão do Processo Administrativo n. 01580.008091/2007-95 e, em especial, dos efeitos da Deliberação de Diretoria Colegiada n. 599-E, obstando-se o transcurso de prazo para pagamento ou apresentação de defesa, a instauração de Tomada de Contas Especial, a inscrição da impetrante no CADIN, a aplicação das penas de inadimplência e inabilitação, além da pena de multa de 50% (cinquenta por cento) do suposto débito”.*

Informações do impetrante no evento 12, onde a autoridade impetrada aduz que *“embora o cumprimento do objeto pactuado tenha sido aprovado com ressalvas, no que tange à análise documental e financeira, a Impetrante deixou de atender as exigências legais,*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

em especial com relação à contrapartida obrigatória, razão da aplicação da penalidade, da necessidade de ressarcimento ao erário e demais consectários legais”.

Ressalta que “o Tribunal de Contas já se manifestou acerca da necessidade de se verificar, na prestação de contas, o nexo entre a natureza dos gastos e as atividades inerentes à execução do projeto, com o objetivo de se buscar a verdade material e resguardar o interesse público”, mencionando que “muitas vezes há a necessidade de se fazer uma interpretação dos vários elementos constantes do processo (orçamento, contratos, recibos, comprovantes de pagamentos, alterações orçamentárias, etc.) para se concluir que determinada despesa pode ser aceita”.

Afirma que o TCU determinou expressamente à ANCINE que analise toda a documentação comprobatória das despesas realizadas para produção dos projetos, sob pena de responsabilização dos agentes públicos envolvidos e que, no ato da análise das contas, “a aprovação do cumprimento do objeto não é condição suficiente para a regularidade das contas e a execução do projeto, devendo a documentação apresentada refletir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme as exigências legais”.

Alega que a IN n. 21/2003 previa a necessidade de guarda dos comprovantes e documentos do projeto por cinco anos depois da aprovação das contas e que “a própria Impetrante assumiu o compromisso, quando apresentou o projeto, de comprovar a realização das despesas mediante documentos idôneos, bem como de zelar pela guarda da documentação fiscal e contábil”.

Menciona que “a Diretoria Colegiada aprovou a execução do projeto Zigurate. Esta aprovação reconhece apenas o cumprimento do objeto por parte da produtora (doc. 6 - SEI nº 0091119), sem qualquer valoração quanto à documentação apresentada ou à análise financeira”.

Sustenta, ainda, não haver que se falar em prescrição da pretensão ressarcitória, conforme entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o tema 899 da Repercussão Geral.

Por fim, aduz que “há consenso no sentido de que o instituto da prescrição intercorrente somente é aplicável nos casos em que é aplicada pela Administração Pública sanção no exercício do poder de polícia”, sendo inaplicável, no seu entender, a aplicação do artigo 1º da Lei n. 9.873/99 ao caso dos autos.

Petição da ANCINE no evento 14 informando ter interesse no feito.

Petição do Ministério Público Federal no evento 18 informando que não se manifestará sobre o mérito da ação, haja vista inexistir interesse público que justifique sua intervenção no feito.

5071513-70.2020.4.02.5101

510004526005.V3



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Manifestação da impetrante no evento 20 sobre as informações da autoridade impetrada.

Após, vieram os autos conclusos para sentença.

É O RELATÓRIO.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Pretende a impetrante seja anulada *“a Deliberação de Diretoria Colegiada nº 599-E, seja pelo decurso do prazo prescricional para a atuação da Ancine e/ou pela prescrição intercorrente no âmbito do Processo Administrativo nº 01580.008091/2007-95 ou, ainda, pela impossibilidade de aplicação retroativa de norma administrativa”*.

Requer, por fim, *“o arquivamento do Processo Administrativo nº 01580.008091/2007-95, pela iliquidade das contas em razão do tempo decorrido desde a realização das despesas até o julgamento da Prestação de Contas Final do projeto pela Ancine”*.

Com vistas à sua pretensão, aduz que a autoridade impetrada praticou ilegalidade no bojo do Processo Administrativo n. 01580.008091/2007-95, por ter decidido rejeitar a Prestação de Contas apresentada pela impetrante mais de 11 (onze) anos depois de sua submissão às autoridades competentes, com base em uma norma superveniente, aplicada de forma retroativa.

Sustenta, ainda, que a rejeição das contas foi motivada por questões formais, não por irregularidade nos gastos realizados no projeto, mas por, à luz da Instrução Normativa n. 150/2019, a produtora não ter apresentado a documentação financeira (notas fiscais, recibos e demais comprovantes) do projeto, a qual, segundo aduz, à época da sua conclusão, não era obrigatória e cuja apresentação foi expressamente dispensada pela ANCINE em 2016, tendo a Agência voltado atrás em sua decisão apenas em 2018, quando já não detinha mais a impetrante esses documentos.

Analisando a documentação colacionada aos autos, verifico que após longo processo de prestação de contas, no qual foram requeridos pelo impetrado e juntados pela impetrante inúmeros documentos e esclarecimentos acerca do Projeto realizado pela empresa, foi sugerida, já em fase recursal, a aprovação da Prestação de Contas, com ressalvas (processo administrativo 26, fl. 44).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Logo em seguida, contudo, solicitou a ANCINE a apresentação pela impetrante de notas fiscais referentes ao pagamento dos serviços advocatícios e estudos e projetos de arte relacionados ao projeto, os quais, todavia, não foram apresentados pela empresa, sob o argumento de terem sido extraviados (proc. Administrativo 26, fl. 66).

Em razão disso, foi determinada pela Diretoria Colegiada a reabertura do processo para que fosse realizada a Análise Financeira Complementar, com o envio de todos os documentos fiscais referentes ao projeto (processo administrativo 26, fls. 71/76).

Entretanto, não tendo a impetrante logrado êxito em juntar os documentos exigidos mais de dez anos após a realização do projeto, foi determinada “a inscrição da empresa Ananã Produções, Eventos e Assessoria de Marketing Ltda como inadimplente no SALIC em 28/11/2017, acarretando, assim, a interrupção do andamento de todos os projetos dessa empresa no âmbito da ANCINE” (processo administrativo 26, fls. 98/99).

Verifica-se, portanto, que a não apresentação pela impetrante de documentos jamais solicitados durante os dez anos de duração do processo administrativo de prestação de contas ensejou a desaprovação das contas da empresa e a aplicação de punição pela ANCINE.

Registre-se, contudo, que a conduta punitiva do impetrado após já ter decidido pela aprovação das contas da impetrante, embora com ressalvas, e baseado em exigência constante de ato normativo editado muitos anos após a realização do projeto (IN n. 150/2019) atenta contra o princípio da segurança jurídica, especialmente, repita-se, quando não foi verificada em nenhum momento a existência de indícios de irregularidade nas contas da impetrante.

Em sua peça defensiva, o impetrado sustenta não haver que se falar em prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o tema 899 da Repercussão Geral.

Aduz, ainda, que “há consenso no sentido de que o instituto da prescrição intercorrente somente é aplicável nos casos em que é aplicada pela Administração Pública sanção no exercício do poder de polícia”, sendo inaplicável, no seu entender, a aplicação do artigo 1º da Lei n. 9.873/99 ao caso dos autos.

Por fim, menciona que a IN n. 21/2003 previa a necessidade de guarda dos comprovantes e documentos do projeto por cinco anos depois da aprovação das contas e que “a própria Impetrante assumiu o compromisso, quando apresentou o projeto, de comprovar a realização das despesas mediante documentos idôneos, bem como de zelar pela guarda da documentação fiscal e contábil”.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Em 20/04/2020, o Plenário do *Supremo Tribunal Federal* (STF), em julgamento do recurso extraordinário (RE) 636886, com repercussão geral reconhecida (Tema 899), decidiu, por unanimidade, a favor de ser prescritível a ação de cobrança pela União de débitos baseados em decisão do TCU. Confira-se:

“O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas. Falaram: pela recorrente, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; e, pela recorrida, o Dr. Georghio Alessandro Tomelin. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.” (grifei)

De fato, não trata o caso de julgamento a respeito da prescrição aplicada ao prazo da análise das contas. São temas diferentes: a prescrição para cobrança de crédito exequível (crédito fiscal, no caso em questão) e o prazo prescricional de análise de contas apresentada.

Todavia, diversamente do que pretende fazer crer a autoridade impetrada, não há que se falar em imprescritibilidade da ação de prestação de contas, sendo, no entender deste Juízo, aplicável ao caso dos autos, de forma analógica, o entendimento esposado pelo STF ao julgar os temas 899 e 666 da repercussão geral.

Confira-se como se manifestou o relator do acórdão prolatado pelo STF ao julgar o Tema 899 da repercussão geral, Ministro Alexandre de Moraes, acerca do assunto:

“Na presente hipótese é necessário, inicialmente, analisar o posicionamento dessa CORTE SUPREMA em relação a imprescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário, decorrentes de ilícitos civis, inclusive os atentatórios à probidade da administração, em conformidade com o mandamento constitucional do § 4º do art. 37 da CF; para fins de aplicação de uma das TESES decididas pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

(a) TEMA 666, decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), com a seguinte TESE: É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil ou

5071513-70.2020.4.02.5101

510004526005.V3



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

(b) TEMA 897, decidido na Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN, com a seguinte TESE: São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

A excepcional hipótese de imprescritibilidade proclamada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL exige dois requisitos:

(1) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/92; (2) presença do elemento subjetivo do tipo DOLO; conforme TESE, com a qual guardo reservas, que estabeleceu: São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (TEMA 897 RE-RG 852475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN).

Em relação a todos os demais atos ilícitos não caracterizados como atos de improbidade ou atentatórios à probidade na administração praticados sem dolo, ou ainda, pretéritos à edição da Lei 8.429/1992, manteve-se a ampla possibilidade de ajuizamento de ações de ressarcimento, dentro do respectivo prazo prescricional, aplicando-se o TEMA 666, como decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), com a seguinte TESE:

É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.”

Impende registrar que a ação de prestação de contas objeto dos autos tem como objetivo a fiscalização do cumprimento regular do objeto do contrato firmado entre a ANCINE e a impetrante, culminando, ao final, caso verificado o descumprimento ou o cumprimento parcial do objeto do contrato, na aplicação de punição à empresa, motivo pelo qual há de ser respeitado o prazo prescricional estabelecido em lei.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

Ocorre que, *in casu*, não obstante desconsidere a ocorrência de prescrição do fundo de direito, haja vista que a prestação de contas foi devidamente iniciada pelo impetrante e, embora configurada demora excessiva na sua conclusão por parte da autoridade impetrada, fato é que o procedimento foi finalizado, sendo eventual paralisação do processo passível de aplicação do instituto da prescrição intercorrente, a qual restou prevista no artigo 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/99, nos seguintes termos:

“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.”

Cabe mencionar ser descabida a alegação do impetrado de que não se aplica a prescrição intercorrente do supratranscrito artigo ao caso dos autos sob o argumento de que esta *“é aplicável nos casos em que é aplicada pela Administração Pública sanção no exercício do poder de polícia”*.

Isto porque, conforme já ressaltado, o processo de prestação de contas objeto dos autos culminou na aplicação de penalidade à impetrante pela ANCINE em evidente exercício do poder de polícia conferido legalmente à aludida autarquia, estando, portanto, sujeito ao prazo prescricional previsto na Lei n. 9.873/99.

O instituto da prescrição está intimamente ligado ao princípio da segurança jurídica, servindo como instrumento de estabilização das relações sociais jurídicas. E isso se torna possível, na medida em que ela influencia a criação e a extinção de direitos para os indivíduos, nos mais diversos ramos do Direito Pátrio, tratando-se de uma garantia da preservação de relações harmoniosas.

Neste contexto, não há justificativa legal para a não aplicação do instituto da prescrição intercorrente aos processos administrativos instaurados para prestação de contas junto às autarquias federais, sendo descabido que, em evidente prejuízo à segurança jurídica,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

fique o administrado sujeito a um procedimento fiscalizatório sem prazo para finalização, podendo ser surpreendido após anos de paralisação processual, com a desaprovação de suas contas.

No caso *sub examen*, verifica-se que a não apresentação pela impetrante de documentos jamais solicitados durante os dez anos de duração do processo administrativo de prestação de contas ensejou a desaprovação das contas da empresa e a aplicação de punição pela ANCINE.

Ocorre que, analisando os autos do Processo Administrativo n. 01580.008091/2007-95, verifico que a impetrante apresentou sua prestação de contas em 03/02/2009 (evento 12, anexo 6), mas somente em maio de 2016 (mais de 7 anos depois) foi emitido Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto do contrato com recomendação para análise financeira do projeto (evento 12, anexo 7).

Diante disso, verifica-se que o processo de prestação de contas permaneceu sem movimentação por mais de cinco anos, tendo se operado a prescrição intercorrente, que impede a aplicação de penalidade pela ANCINE.

Diante do exposto e de tudo o mais que dos autos consta, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO AUTORAL e CONCEDO A SEGURANÇA** para, reconhecendo a prescrição intercorrente no Processo Administrativo n. 01580.008091/2007-95, anular a Deliberação de Diretoria Colegiada da ANCINE n. 599-E e determinar o arquivamento do aludido Processo Administrativo, nos termos da fundamentação supra que fica fazendo parte integrante deste dispositivo.

Custas ex lege.

Indevidos honorários advocatícios, a teor do disposto no artigo 25 da Lei 12.016/09.

Interposta apelação, dê-se vista à parte contrária para contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias, e, posteriormente, encaminhem-se os autos ao Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Caso suscitadas, em contrarrazões, as questões previstas no art. 1.009, § 1º, do CPC, intime-se a parte contrária para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste a respeito, antes de se proceder a remessa ao TRF.

Nada mais sendo requerido, dê-se baixa na distribuição e arquivem-se os autos, observadas as formalidades legais.

5071513-70.2020.4.02.5101

510004526005.V3



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
26ª Vara Federal do Rio de Janeiro

P.R.I.C.

Documento eletrônico assinado por **FRANA ELIZABETH MENDES, Juíza Federal na Titularidade Plena**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510004526005v3** e do código CRC **77b2030c**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FRANA ELIZABETH MENDES

Data e Hora: 22/2/2021, às 15:28:0

5071513-70.2020.4.02.5101

510004526005.V3