



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5010623-11.2021.4.02.0000/RJ

AGRAVANTE: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de atribuição de efeito suspensivo, interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE, contra decisão interlocutória proferida pelo Juízo da 11ª Vara Federal do Rio de Janeiro que, nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da ora Agravante e Outros, deferiu em parte a tutela de urgência requerida “*para determinar à ANCINE que adote as providências administrativas necessárias para a conclusão da análise dos 229 projetos sob sua competência, pendentes de avaliação, no prazo máximo e improrrogável de 120 (cento e vinte) dias*”.

A Decisão agravada (Evento 192, processo originário) foi lançada contendo a seguinte parte dispositiva:

*“(…) Diante do exposto, **DEFIRO EM PARTE A TUTELA DE URGÊNCIA** requerida para determinar à ANCINE que adote as providências administrativas necessárias para a conclusão da análise dos 229 projetos sob sua competência, pendentes de avaliação, no prazo máximo e improrrogável de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua intimação desta, sob pena de, em caso de descumprimento da medida no prazo ora estabelecido, ser aplicada multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais), a ser suportada individualmente pelos membros da Diretoria Colegiada da ANCINE, a partir do 121º dia da intimação, sem prejuízo de outras medidas que se façam necessárias ao pleno cumprimento do presente decisum,.*

Esclareço que não estão incluídos na presente decisão os projetos pendentes de diligências por parte dos interessados que na data da audiência de conciliação somavam 110.

Em consequência, determino:

*1) **Intime-se a ANCINE, com urgência, preferencialmente por meio eletrônico**, para ciência e cumprimento da presente decisão, no prazo máximo de 120 dias, contado de sua intimação desta, observando-se o disposto artigo 77, IV, §1º e § 2º, do CPC/2015.*

2) ***Intime-se** a ANCINE, ainda, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, anexe aos autos a relação nominal dos 229 projetos pendentes de análise e dos 110 pendentes de diligências por parte dos interessados, mencionados no Evento 167, para posterior conferência do cumprimento da medida ora determinada.*

3) *Fica a ANCINE intimada a, findo o prazo de 120 (cento e vinte) dias, ora concedido, fazer juntar aos autos a comprovação do término da análise dos projetos abarcados por esta decisão.*

4) *Dê-se ciência ao Ministério Público Federal.*

Int. Expeça-se o necessário.”

Irresignada, a ANCINE interpõe o presente Agravo de Instrumento, requerendo, liminarmente, a atribuição de efeito suspensivo, “*a fim de (i) suspender a eficácia da decisão recorrida até o julgamento do mérito do recurso; (ii) subsidiariamente, suspender parcialmente a decisão recorrida, na parte que se refere à ‘improrrogabilidade’ do prazo para seu cumprimento, e à imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00; (iii) caso mantida a imposição de multa diária, fixá-la em valor proporcional condizente com o padrão remuneratório dos membros da diretoria colegiada, em patamar nunca superior a R\$ 100,00 (cem reais)*”.

No mérito, requer que seja dado integral provimento ao recurso, confirmando-se o efeito suspensivo liminarmente deferido e reformando-se a decisão agravada.

Em suas razões recursais, a Agravante narra que o Ministério Público Federal teria proposto ação por suposto ato de improbidade administrativa cumulada com ação civil pública em face de ALEX BRAGA MUNIZ; VINÍCIUS CLAY ARAÚJO GOMES, EDILÁSIO SANTANA BARRA JÚNIOR, FABRÍCIO DUARTE TANURE e AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA – ANCINE, pleiteando a concessão de tutela de urgência para “*obrigar a ANCINE a concluir todos processos administrativos referentes aos editais de fomento lançados nos anos de 2016, 2017 e 2018, em prazo não superior a 90 dias, sob pena de imposição de multa cominatória diária aos cinco demandados em valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)*”.

Afirma que, após a apresentação de defesa prévia e a realização de audiência de conciliação, teria sido proposto, pelo MPF, acordo de não persecução cível, que teria sido rejeitado pelos agentes públicos demandados na ACP, enquanto a ANCINE teria se manifestado pela possibilidade de finalização, na via administrativa, dos processos pendentes em 165 (cento e sessenta e cinco) dias, o que encerraria o litígio objeto da ação originária. Esclarece que referida contraproposta não teria sido aceita pelo MPF, o que acabou resultando no prosseguimento do feito, com deferimento parcial da tutela de urgência, que constitui, precisamente, o objeto do presente recurso.

Alega que a tutela de urgência deferida pelo Juízo *a quo* violaria o §3º, do art. 1º, da Lei 8.437/92, pois apresentaria nítido caráter satisfativo, o que seria vedado por lei.

Assevera, por outro lado, que *“o provimento judicial ora guerreado se opõe à decisão monocrática proferida pela E. Presidência desta Corte Regional, confirmada à unanimidade, pelo colendo Órgão Especial, nos autos da Suspensão de Liminar e Antecipação de Tutela (SLAT) nº 5011654- 03.2020.4.02.0000, que suspendeu liminares e sentenças em fase de cumprimento em mais de 220 mandados de segurança, cujos objetos são idênticos aos projetos audiovisuais circunscritos pela ação civil pública de origem”*.

Argumenta que *“a ANCINE adotou medidas que efetivamente recuperaram sua capacidade operacional de análise, fiscalização e acompanhamento de projetos em atendimento ao princípio da eficiência e da impessoalidade”*, aduzindo, nesse sentido, que *“não há morosidade na análise dos processos administrativos, inexistindo a probabilidade do direito invocado, tampouco inexistente perigo de dano ao setor do audiovisual”*.

Sustenta que a decisão agravada não teria considerado o primado da realidade positivado pela Lei 13.655/2018, sendo necessário contextualizar a conduta da ANCINE e de seus gestores à luz das reais condições de atuação e limitações concretamente verificadas, tais como restrições orçamentárias e determinações impostas pelo TCU, sob pena de responsabilização.

Alega, ainda, que inexistiria qualquer paralisação na análise dos projetos que pudesse autorizar que o Judiciário se imiscua na seara administrativa, tanto que a ANCINE teria se comprometido a finalizar as análises pendentes em 165 (cento e sessenta e cinco) dias. Em razão disso é que afirma que não haveria perigo de dano *“aos 229 produtores, cujos projetos serão analisados nos próximos 165 dias pela ANCINE, tampouco risco à política pública setorial, graças às medidas de saneamento operacional, financeiro e orçamentário”*.

Por fim, pondera: (i) que a manutenção da decisão agravada representaria perigo de dano inverso à sociedade, pois *“exige que a ANCINE conclua a análise de mais projetos do que sua capacidade interna de efetiva fiscalização de recursos públicos disponibilizados”*; (ii) que a fixação de *“um prazo ‘máximo e improrrogável’ não se coaduna, salvo melhor juízo, com as restrições atualmente impostas a toda a sociedade”* em razão da pandemia causada pela COVID-19; e (iii) que não haveria fundamento para determinar que *“os integrantes da diretoria colegiada da ANCINE devam arcar pessoalmente a multa diária por eventual descumprimento de tutela de urgência deferida”*.

É o Relatório. Decido.

O Agravo de Instrumento, como cedição, não é dotado de efeito suspensivo imediato, dependendo, a sua atribuição, de requerimento da parte interessada em obstar o cumprimento da decisão agravada até ulterior julgamento do recurso (aplicação por analogia do artigo 1.012, §3º, CPC).

Além disso, a atribuição de efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento pressupõe a presença concomitante de dois requisitos, quais sejam: a probabilidade de provimento do recurso e o perigo na demora (“risco de dano grave ou de difícil reparação”), consoante dispõe o artigo 1.012, §4º do CPC – analogicamente aplicável ao recurso ora em análise –, *in verbis*:

“Art. 1.012. A apelação terá efeito suspensivo.

§1º Além de outras hipóteses previstas em lei, começa a produzir efeitos imediatamente após a sua publicação a sentença que:

(...)

*§4º Nas hipóteses do §1º, a eficácia da sentença poderá ser suspensa pelo relator se o apelante demonstrar a **probabilidade de provimento do recurso** ou se, sendo relevante a fundamentação, houver **risco de dano grave ou de difícil reparação.**” (sem grifos no original)*

Outrossim, o artigo 1.019, inciso I, do CPC também autoriza ao Relator do Agravo de Instrumento que, mediante requerimento da parte interessada, antecipe, total ou parcialmente, a tutela recursal perseguida, atribuindo efeito suspensivo ativo ao recurso. Neste caso, também se exige o preenchimento dos requisitos supracitados: probabilidade do direito alegado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (artigo 300 do CPC).

Na presente hipótese, conforme relatado, a Agravante pretende que seja atribuído efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento, para suspender a eficácia da decisão recorrida até o julgamento do mérito do recurso ou, subsidiariamente, suspender parcialmente a decisão recorrida, na parte que se refere à “improrrogabilidade” do prazo para seu cumprimento e à imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00.

Da análise das razões recursais, infere-se que foram preenchidos os requisitos necessários à atribuição do efeito suspensivo requerido pela Agravante, tendo em vista a presença tanto da probabilidade de provimento do recurso, quanto do perigo na demora de seu julgamento, autorizando, assim, o pronunciamento monocrático do Relator.

Isso porque, *in casu*, os documentos trazidos aos autos demonstram que a Agravante não assumiu postura omissiva ou inerte, diversamente do que afirmado pelo Juízo de piso. Ao contrário, o que se denota é que a ANCINE tem adotado postura ativa, implementando um conjunto de medidas administrativas a fim de otimizar a aplicação de

recursos públicos, em atendimento às orientações do órgão de Controle Interno e às determinações do Tribunal de Contas da União, de forma a preservar a política pública de fomento ao setor audiovisual.

Ademais, importa registrar que a ANCINE assumiu, expressamente, o compromisso de finalizar as análises dos 229 projetos pendentes no prazo de 165 (cento e sessenta e cinco) dias, espaço de tempo pouco superior àquele fixado na decisão agravada, que reconhece, inclusive, a complexidade da matéria posta à análise da ANCINE.

Aliás, a decisão agravada também reconhece os esforços e o empenho da nova diretoria da ANCINE, o que, além de contradizer a afirmação no sentido de que haveria paralisação no setor audiovisual brasileiro, esvazia qualquer justificativa para impor aos seus membros a multa cominada em caso de atraso no cumprimento da tutela deferida.

No caso em exame, não há qualquer evidência de paralisação do setor audiovisual, nem de que a demora na análise dos projetos seja injustificada ou decorrente de eventual desídia do Administrador. Ora, se não há, nos autos, elementos suficientes para afastar a legitimidade do ato administrativo, o correto seria prestigiar a posição do Administrador, pelo menos em um primeiro exame, e não de imediato substituí-la ao simples fundamento da demora.

Muito embora seja incontestável a necessidade de se observar um prazo razoável para a conclusão das análises pendentes, é imperioso que a interferência judicial na seara administrativa seja precedida de muita cautela, considerando todas as circunstâncias do caso concreto, principalmente em sede de tutela de urgência, de natureza antecipada, em que se realiza juízo de cognição sumária.

Seguindo essa linha de entendimento, é forçoso reconhecer que as análises dos 229 projetos ainda pendentes devem ser realizadas em conformidade com a capacidade interna da Agência, principalmente se considerarmos que a atuação da ANCINE envolve outras atribuições, dentre as quais, inclusive, a efetiva fiscalização dos recursos públicos que vierem a ser disponibilizados para esses projetos.

Não cabe ao Magistrado, ao menos sem o devido aprofundamento no exame da matéria, se imiscuir em considerações de ordem administrativa, sendo certo que a aprovação e o acompanhamento da execução de projetos audiovisuais a serem realizados com a utilização dos incentivos criados pelas leis de regência da matéria e, em caráter subsidiário, com recursos orçamentários da ANCINE e do Fundo Setorial do Audiovisual constituem questão de natureza eminentemente técnica e de suma importância para o balizamento das políticas engendradas pela Administração Pública no setor.

A demora da ANCINE em concluir as fases de análise de projetos audiovisuais, inscritos em chamadas públicas do Fundo Setorial do Audiovisual, não se revela injustificada, nem aparenta ser arbitrária,

aleatória ou fruto de mera paralisia administrativa, devendo o debate ser aprofundado nos autos originários, de modo que eventual futuro afastamento da presunção de legitimidade do ato administrativo seja precedido da análise de elementos concretos e suficientes para formar a convicção do magistrado.

A manutenção dos efeitos da decisão agravada, nitidamente, tem o condão de causar grave dano à atuação da Agência Agravante, tendo em vista que, visando ao seu cumprimento, deverá reorientar e rever a sua política de gerenciamento de riscos de conformidade, em esforço que poderia comprometer o exercício das demais atribuições institucionais e a reestruturação administrativa já implementada com vistas à atuação mais eficiente da ANCINE.

Em síntese conclusiva, verifica-se do detido exame dos autos que a manutenção dos efeitos da decisão agravada poderia afetar negativamente a capacidade operacional da Agência reguladora, que é justamente o que, em última análise, se busca garantir por meio da ação originária, razão pela qual se revela açada a medida imposta em sede de tutela de urgência.

Ante o exposto, defiro o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao presente Agravo de Instrumento até o seu julgamento pelo órgão colegiado.

Ao Agravado para resposta, nos termos do art. 1.019, II, do CPC, por 15 (quinze) dias.

Após, retornem os autos conclusos para julgamento.

P. I.

Documento eletrônico assinado por **REIS FRIEDE, Desembargador Federal Relator**, 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.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20000608064v6** e do código CRC **702210f9**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROY REIS FRIEDE
Data e Hora: 2/8/2021, às 18:43:12

5010623-11.2021.4.02.0000

20000608064.V6