



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
COORDENAÇÃO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO JURÍDICO  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

**PARECER n. 00018/2024/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 00768.000097/2024-64**

**INTERESSADOS: ANCINE - PROCURADORIA FEDERAL - PFE**

**ASSUNTO: ESCLARECIMENTOS SOBRE PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS NO CASO DE LEVANTAMENTO JUDICIAL DE RECURSOS PÚBLICOS DEPOSITADOS EM CONTAS DE CAPTAÇÃO, DE RECOLHIMENTO OU DE MOVIMENTAÇÃO.**

EMENTA: I- Manifestação jurídica que tem por objetivo a consolidação de entendimento jurídico e a elaboração de documento de orientação de providências à ANCINE relacionados aos casos de constrição judicial de recursos financeiros originados de fomento público e destinado a agentes proponentes do setor audiovisual.

II- Os recursos captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos nos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, e art. 39, inc. X, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001 (fomento indireto), são públicos, motivo pelo qual não podem ser levantados judicialmente para quitação de dívidas pessoais. Da mesma forma, os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA - fomento direto) são públicos.

III- Os valores obtidos por intermédio do fomento direto ou indireto são depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação, motivo pelo qual não podem ser penhorados judicialmente, ante a natureza pública dos mesmos.

IV- Recomenda-se que a ANCINE atue em conjunto com as instituições competentes no sentido de se criar mecanismos que impeçam o bloqueio automático das contas de captação, de recolhimento ou de movimentação por intermédio do SISBAJUD - Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário.

V- Sugere-se que as proponentes (art. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 1993) e os contribuintes (art. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993; e art. 39, inc. X, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001) sejam informados, no momento da aprovação do projeto ou da abertura das contas, acerca das consequências do levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação.

VI- Este Parecer pode ser disponibilizado às proponentes e aos contribuintes visando auxiliar na elaboração de suas defesas perante o Judiciário na hipótese de levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação.

VII- Na hipótese de a proponente ou o contribuinte não conseguir reverter o levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação, ou não ressarcir o montante levantado, com os acréscimos pertinentes, os mesmos deverão ser reembolsados, observando-se as orientações expostas no subtítulo 5.1.

Ilmo. Sr. Procurador-Chefe,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de manifestação jurídica que tem por objetivo a consolidação de entendimento jurídico e a elaboração de documento de orientação de providências à ANCINE relacionados aos casos de constrição judicial de recursos financeiros originados de fomento público e destinado a agentes proponentes do setor audiovisual.

2. No Despacho nº 00077/2024/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (seq. 1), foi consignado :

"1. O presente expediente administrativo tem por objetivo a consolidação de entendimento jurídico e a elaboração de documento de orientação de providências à ANCINE relacionados aos casos de constrição judicial de recursos financeiros originados de fomento público e destinado a agentes proponentes do setor audiovisual.

2. Sem embargo, no desenvolvimento das atividades de consultoria e assessoramento jurídico por esta PFE-ANCINE, verificou-se a ocorrência de decisões judiciais de bloqueio ou de sequestro de recursos financeiros existentes em contas de fomento abertas de nome de proponentes com valores originados do Fundo Setorial da Audiovisual ou captados via mecanismos de incentivo previstos na legislação.

3. Extrai-se destas ocorrências a divergência de entendimentos no Poder Judiciário a respeito da natureza pública - e das implicações dela decorrentes - dos recursos de fomento do FSA.

4. A questão ganha relevo em virtude desta PFE-ANCINE defender o entendimento jurídico da natureza pública desses recursos financeiros em vista de estarem associados a projetos de obras audiovisuais beneficiadas por políticas públicas do audiovisual e autorizadas à captação de recursos pela ANCINE.

5. Sem embargo, em última análise, a política pública de desenvolvimento do setor audiovisual pode restar comprometida caso tais recursos, no lugar de promover a criação de obras audiovisuais, sejam destinados a dívidas pretéritas e provavelmente não relacionadas a essas obras.

6. Esta Procuradoria teve oportunidade de analisar a questão relacionada à conta de recolhimento, no Parecer nº 397/2015/PF-ANCINE/PGF/AGU, NUP: 01580.075177/2015-33, seq. 1; Processo nº 01580.019153/2013-32, vol. 02, fls. 261/264, SEI 0097330. Também foi analisada questão similar, relacionada à conta de captação, no Parecer nº 252/2015/PF-ANCINE/PGF/AGU, NUP: 01580.051400/2015-57; processo SEI 01580.014955/2009-70, vol. 03 - fls. 432/434, 0084921).

7. Em um breve aparte, a respeito da definição das contas de captação e recolhimento, conceitua a Instrução Normativa ANCINE n.º 158, de 23 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a apresentação, a análise, a aprovação e o acompanhamento de projetos audiovisuais de competência da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, realizados por meio de ações de fomento indireto e de fomento direto, e dá outras providências:

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considerar-se-á, sem prejuízo das definições constantes na Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001:

I - conta de captação: conta corrente bancária, vinculada exclusivamente ao projeto, a ser aberta no Banco do Brasil por solicitação da ANCINE, de titularidade da proponente, em agência por esta indicada, para a finalidade de depósito de recursos provenientes de ações de fomento indireto;

II - conta de movimentação: conta corrente bancária, vinculada exclusivamente ao projeto, a ser aberta no Banco do Brasil por solicitação da ANCINE, de titularidade da proponente, em agência por esta indicada, com a finalidade de movimentação de recursos destinados à execução de orçamento aprovado pela ANCINE;

III - conta de recolhimento: conta corrente bancária de aplicação financeira especial de titularidade do investidor de recursos incentivados, a ser mantida no Banco do Brasil, após autorização de abertura pela ANCINE, para a finalidade de depósito de recursos provenientes dos incentivos fiscais de que tratam os artigos 3º e 3º-A, ambos da Lei n.º 8.685, de 1993, e o art. 39, inciso X, da Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001, observadas as disposições de Instrução Normativa específica;

8. Mais recentemente, no ano de 2023, a questão foi objeto do PARECER N. 00010/2024/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.011162/2022-78) e do PARECER N. 00029/2023/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01400.009237/2002-86).

9. Inclusive no PARECER N. 00029/2023/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01400.009237/2002-86), derivado de uma consulta efetuada pela ANCINE relativa a um caso concreto, foram consignados seguintes esclarecimentos a respeito do assunto:

## 5. CONCLUSÃO

44. Aparentemente, há uma incongruência entre a informação do Banco do Brasil (vide parágrafos 39/40) e os elementos constantes do processo judicial (vide parágrafo 35). Assim, é necessário que a instituição financeira seja instada a se manifestar sobre como se deu o bloqueio no valor de R\$ 55.500,00 (Conta Corrente), em 25/02/2011, indicando o número do processo judicial em que houve a ordem para este bloqueio.

45. Isso é importante, pois se o bloqueio está relacionado ao processo judicial analisado (Processo Judicial nº 0102336-74.2003.8.26.0100 - 24ª Vara Cível da Justiça Estadual da Comarca de São Paulo), bastará uma petição para desbloquear os dois valores indicados pelo Banco do Brasil.

46. É prudente que somente após a resposta do Banco do Brasil a proponente seja comunicada para peticionar no processo judicial, visando obter o desbloqueio dos valores.

47. Ante o exposto, passa-se a responder aos questionamentos formulados pela SPR :

4. Tendo em vista o exposto, solicita-se esclarecimento quanto às medidas que devem ser adotadas pela SPR para resolução do caso:

4.1. 1) É correta a alegação de que “cabe a ANCINE buscar os indigitados valores, junto ao juízo da 24ª Vara Cível da Comarca de São Paulo, onde la se encontram depositados em conta judicial há muitos anos.” trazida pela proponente em seu recurso (SEI 2351874)?

Resposta : Conforme esclarecido acima, como a ANCINE não é parte no processo judicial, recomenda-se que a proponente peticione ao Juiz da 24ª Vara Cível da Comarca de São Paulo, da mesma forma que um dos Requeridos pleiteou o desbloqueio do imóvel de Porto Seguro (vide alínea "f" do parágrafo 36), esclarecendo a situação e pedindo o desbloqueio dos valores depositados no Banco do Brasil, **podendo, inclusive, utilizar a argumentação constante dessa manifestação jurídica na petição a ser apresentada ao Poder Judiciário.**

4.2. 2) Caso a resposta à pergunta 1 seja afirmativa, quais medidas a SPR deve tomar em relação à prestação de contas no presente processo?

Resposta : Recomenda-se que a SPR comunique a proponente, após obter as informações corretas e atualizadas do Banco do Brasil, para que ela atue junto ao Poder Judiciário, visando desbloquear os valores penhorados.

4.3. 3) Caso a resposta à pergunta 1 seja negativa, o processo de prestação de contas segue seu curso regularmente com a cobrança dos valores bloqueados da proponente?

Resposta : Recomenda-se que seja dado um prazo para a proponente atuar perante o Poder Judiciário, visando obter o desbloqueio dos valores.

4.4. 4) Aplica-se a prescrição ao presente processo, conforme orientações dispostas no Parecer Referencial n. 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI 2667373)? Em caso afirmativo, tendo em vista o lapso superior a 3 anos sem movimentação do processo, conforme se verifica nos **itens 3.14 e 3.15** teria ocorrido a prescrição no presente processo?

Resposta : Os valores estão bloqueados por determinação judicial. Dessa forma, enquanto perdurar o bloqueio, o prazo prescricional permanece suspenso.

4.5. 5) Caso o processo esteja prescrito, quais encaminhamentos deve a SPR adotar no processo?"

Resposta : Prejudicado, ante a resposta ao item anterior.

10. É relevante destacar que essa PFE-ANCINE tem, ainda, disponibilizado aos proponentes de projetos audiovisuais os pareceres que apresentam os esclarecimentos acerca da natureza pública dos recursos captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos na legislação, de forma a garantir que tais recursos sejam efetivamente utilizados nas políticas públicas a que foram destinados, e não no pagamento ou garantia de dívidas de tais proponentes; trata-se de medida de apoio à efetiva execução dos misteres institucionais da ANCINE em sua atividade finalística.

11. Como resultado dessa prática, em parte significativa dos casos, há êxito na liberação dos recursos bloqueados após a compreensão pelo Judiciário das implicações negativas da constrição judicial à execução da política pública do audiovisual.

**12. Ante o exposto, encaminha-se a presente demanda à Coordenação de Consultoria e Assessoramento Jurídico da PFE-ANCINE (art. 9º, II, do Regimento Interno da PFE-ANCINE), para proposta de consolidação de entendimento jurídico bem como a elaboração de documento de orientação de providências à ANCINE relacionados aos casos de constrição judicial de recursos financeiros originados de fomento público e destinados a agentes do setor audiovisual."**

3. O processo se apresenta na forma eletrônica - Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

É o relatório. Passo a opinar.

## 2. INTRODUÇÃO

4. Tem-se observado uma série de decisões judiciais determinando o bloqueio de recursos públicos destinados à execução de projetos audiovisuais, depositados em contas de captação, de recolhimento e de movimentação, visando saldar dívidas de contribuintes do imposto de renda ou de empresas do setor do audiovisual (produtoras, distribuidoras, etc.), em discussão no âmbito do Poder Judiciário.

5. Os recursos depositados nas mencionadas contas tem natureza pública, motivo pelo qual não podem ser penhorados pelo Poder Judiciário para quitação de dívidas de seus titulares.

6. Esta manifestação jurídica pode ser utilizada pelas empresas executadas para defesa em Juízo.

## 3. DA NATUREZA PÚBLICA DOS RECURSOS CAPTADOS VIA MECANISMOS DE INCENTIVO

7. É necessário esclarecer a natureza dos recursos captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos na legislação.

8. Há entendimento na ANCINE, no Tribunal de Contas da União e no Poder Judiciário no sentido da natureza pública dos recursos captados via mecanismos de incentivo.

9. A proposta para devido tratamento da questão passa, necessariamente, pelo exame da política de fomento constante dos artigos 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, denominada "Lei do Audiovisual", bem como do inc. X do art. 39 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001.

10. Neste contexto, há de se analisar a fonte de custeio do fomento estatal em favor da atividade audiovisual, mais especificamente, os recursos destinados ao mantimento da função administrativa de incentivo por indução. Diga-se, por oportuno, que as políticas de fomento e incentivo traduzem uma forma de intervenção estatal sobre o domínio econômico.

11. Na hipótese em tela, trata-se de atuação estatal para indução econômico-financeira de agentes do mercado audiovisual brasileiro. A política almeja, em apertada síntese, tanto a indução da produção nacional, quanto o incremento da associação econômica para tal fim. Por isso, valiosos e imprescindíveis são os recursos dispensados ao fomento estatal, pois deles advirá o estímulo, a sustentabilidade e a competitividade do mercado audiovisual.

12. Na seara estatal, a natureza pública dos referidos recursos não é objeto de dissenso, inclusive por parte dos órgãos de controle externo<sup>[1]</sup>, tendo em vista os fundamentos de sua origem e regime jurídico. Por conseguinte, a afirmação de tais fundamentos é o que se pretenderá na presente promoção, como premissa fundamental, mas não única, para a solução a ser proposta.

13. Logo, o tratamento da questão não prescinde do adequado exame da fonte de custeio da política pública para a atividade audiovisual.
14. A partir da inteligência do texto legal, pode-se concluir que o custeio do fomento estatal advém de um instrumento de renúncia de receita tributária. Portanto, os recursos empregados no fomento são provenientes de incentivos e benefícios de natureza tributária.
15. Assim, o ingresso de recursos no mecanismo do art. 3º e do art. 3º-A da Lei do Audiovisual, deriva de um benefício instituído para os contribuintes do Imposto de Renda, incidente, respectivamente, nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº. 1.089, de 1970, e do art. 72 da Lei nº. 9.430, de 1996. Cuida-se, portanto, de um tratamento tributário diferenciado, mediante renúncia de receita.
16. Deveras, a citada renúncia há de ser equiparada a um gasto público, isto porque, a política de fomento é financiada por provisões tributárias especiais. Embora não sejam recursos diretos do orçamento público, trata-se de um gasto tributário, com finalidades similares às despesas públicas, que, por conseguinte, preserva uma lógica orçamentária associada.
17. **Daí a assertiva sobre a natureza pública dos recursos.**
18. Não se olvide que o Estado pode utilizar vários instrumentos tributários para promover objetivos sociais e econômicos. São ações estatais com objetivo de promoção do desenvolvimento econômico ou social, realizadas pelo próprio sistema tributário.
19. Por tudo isso, nas lições de Ricardo Lobo Torres<sup>[2]</sup> a expressão “renúncia de receita” equivale a “gasto tributário”<sup>[3]</sup>.
20. A Receita Federal do Brasil adota o seguinte conceito para gastos tributários :
- "Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.
- Assim, pode-se dizer que os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região." (<https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/centrais-de-contenido/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf>, acesso em 20/05/2024)
21. Note-se que esta renúncia - ou gasto tributário - para promoção de objetivos estatais, não se encontra alheia ao ordenamento jurídico vigente. Tome-se, como exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 2000, que prevê expressamente alguns instrumentos de renúncia de receita tributária<sup>[4]</sup>.
22. Por outro lado, a legislação de execução orçamentária, historicamente, previa os incentivos e benefícios de natureza tributária, tidos como gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente. Um exemplo é o § 2º do art. 89 da Lei nº 12.465, de 2011, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012<sup>[5]</sup>.
23. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (Lei nº 14.791, de 2023) indica a necessidade de o Poder Público acompanhar e avaliar os resultados proporcionados pelos programas decorrentes dos benefícios tributários<sup>[6]</sup>.
24. **Logo, há de se ressaltar que se cuida de incentivo ou benefício de natureza tributária.**
25. Ademais, para reafirmar a tese da natureza pública de tais recursos, impende salientar que o texto constitucional<sup>[7]</sup> considera como públicos, para fins de tratamento contábil, financeiro e patrimonial, os recursos provenientes de renúncia fiscal.
26. Dito isso, há de se investigar o instrumento de renúncia que custeia a atuação estatal.
27. Com efeito, a lei outorga um abatimento a imposto devido. No caso, cuida-se do Imposto de Renda de que trata o art. 13 do Decreto-Lei nº. 1.089, de 1970, e o art. 72 da Lei nº. 9.430, de 1996.
28. **Cuida-se, portanto, da figura jurídica da isenção tributária.**
29. Na linha da doutrina clássica<sup>[8]</sup>, isenção é dispensa legal do pagamento de tributo. Não é outra a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>[9]</sup>.
30. Por conseguinte, há uma dispensa parcial ou total do pagamento, por meio de um abatimento do imposto devido. A isenção pode ser parcial ou total, classificação devidamente reconhecida pela doutrina<sup>[10]</sup>, dependendo do mecanismo de incentivo utilizado pelo contribuinte.

31. Ademais, não se trata de isenção em caráter geral, posto que, se assim fosse, a luz do ordenamento vigente, gasto tributário não seria.

32. Cuida-se de uma isenção de caráter individual, onerosa e condicionada, nos termos do art. 179 do Código Tributário Nacional, a Lei nº 5.172, de 1966<sup>[11]</sup>. Isto porque, há necessidade do cumprimento de condição e preenchimento de requisito previsto em lei, no caso, o depósito na conta de captação (arts. 1º e 1º-A) ou na conta de aplicação financeira especial (arts. 3º e 3º-A), para fins de investimento na atividade audiovisual.

33. Logo, eventual bloqueio judicial de valores depositados na conta aplicação financeira especial (arts. 3º e 3º-A), implicará desconstituição de requisito para outorga de isenção tributária.

34. No entanto, advoga-se a tese da impertinência do bloqueio de depósitos efetuados nas contas de aplicação financeira especial, relativas aos mecanismos de fomento do art. 3º e art. 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993. Há de se salientar, portanto, o entendimento acerca da impenhorabilidade dos recursos depositados em contas bancárias especiais vinculadas a projetos audiovisuais.

35. A uma porque, como antes afiançado, firma-se a tese da natureza pública dos recursos incentivados. Ora, os recursos são originários de renúncia de receita tributária, equivalentes a um gasto tributário, porque provenientes de outorga de isenção tributária.

36. A duas, porque tais recursos estão afetados à política de fomento em favor da atividade audiovisual.

37. O mesmo entendimento deve ser aplicado aos valores depositados nas contas de captação, relacionadas aos mecanismos de incentivo previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 1993.

38. Deveras, a afetação emerge da própria literalidade do texto da lei, ao afirmar, peremptoriamente, que a disponibilidade ou movimentação de recursos se sujeita à prévia comprovação pela ANCINE de que se destinam a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente (art. 4º da Lei nº 8.685, de 1993).

39. A partir do texto legal, não há possibilidade de desvio de finalidade ou destinação dos recursos dispensados ao fomento estatal. Há, inclusive, uma destinação subsidiária, emprestada pelo art. 5º da Lei nº 8.685, de 1993<sup>[12]</sup>.

40. Neste diapasão, não se olvide de que cabe a ANCINE a gestão e fiscalização dos mecanismos de fomento instituídos nos artigos 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual. Essa conclusão advém tanto do *caput* do art. 4º da Lei nº 8.685, de 1993<sup>[13]</sup>, quanto da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001<sup>[14]</sup>, que define os objetivos e fins da ANCINE.

41. Com efeito, a gestão dos mecanismos de fomento compreende a regulação da movimentação dos recursos depositados na conta especial, bem como da elaboração, apresentação, execução, acompanhamento e prestação de contas dos projetos a que se destinam tais valores.

42. Finalmente, não se olvide que as contas de aplicação financeira especial são abertas em nome do contribuinte do Imposto de Renda, de seu representante legal ou do responsável pela remessa. Não por liberalidade, mas, tão somente, por obra de comando específico da Lei nº 8.685, de 1993. As contas de captação (arts. 1º e 1º-A), por sua vez, são abertas em nome do proponente, conforme se observa abaixo :

"Art. 4º O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos previstos nos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A, todos desta Lei, depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, em instituição financeira pública, cuja movimentação sujeitar-se-á a prévia comprovação pela Ancine de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º As contas de aplicação financeira a que se refere este artigo serão abertas:

I - em nome do proponente, para cada projeto, no caso do art. 1º e do art. 1º-A, ambos desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - em nome do contribuinte, do seu representante legal ou do responsável pela remessa, no caso do art. 3º e do art. 3º-A, ambos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

III - em nome da Ancine, para cada programa especial de fomento, no caso do § 5º do art. 1º-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007)"

43. Logo, a titularidade das contas não prejudica o entendimento acerca da natureza pública dos recursos nelas depositados. Cuida-se de mera opção legislativa, em exceção à regra da codificação civil de que a natureza dos bens e valores segue a sorte da natureza de seu titular<sup>[15]</sup>.

44. Para confirmar a tese da natureza pública, há de se salientar que o titular da conta especial não detém o feixe de atributos e faculdades inerentes à propriedade. Ao contrário do preceituado no Código Civil<sup>[16]</sup>, o titular da conta de aplicação financeira especial não pode livremente usar, gozar ou dispor dos recursos nela depositados. Isto porque, conforme antes afiançado, a movimentação de recursos se sujeita às normas, condições e atos regulatórios da ANCINE.

45. Portanto, o titular das contas não é pleno proprietário, não pode livremente dispor dos valores depositados nas contas relativas aos artigos 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993.

46. Consequentemente advoga-se e reafirma-se a tese da impertinência do bloqueio de depósitos efetuados nas contas de captação, de aplicação financeira especial ou de movimentação, relativas aos mecanismos de fomento dos art. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993.

47. No Tribunal de Contas da União - TCU, há o entendimento pacífico acerca da natureza pública dos valores captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos na legislação do audiovisual :

"(...)

45. O art. 6º da Lei 8.685/1993, que criou mecanismos de fomento à atividade audiovisual, dispõe:

*"Art. 6º - Onão-cumprimento do projeto a que se referem os arts. 1º, 3º e 5º desta lei e a não-efetivação do investimento ou a sua realização em desacordo com o estatuído implicam a devolução dos benefícios concedidos, acrescidos de correção monetária, juros e demais encargos previstos na legislação do imposto de renda"*

(...)

49. Nesta Corte o entendimento é unânime no sentido de que o ônus da prova é daquele que se beneficiou do recurso público, pois litiga-se na esfera do Direito Público e compete ao responsável comprovar, de forma inequívoca, a boa e regular aplicação dos recursos por ele auferidos. Ademais, este entendimento encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o qual dispõe que:

*art. 93 - Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.*

(...)" (original sem grifos, Acórdão nº 8.572/2017 - Segunda Câmara, Relator : Aroldo Cedraz)

"1. Examina-se o recurso de reconsideração interposto por xxxxxx e yyyyyy (peça 113) contra os termos do Acórdão 1442/2015-TCU-Segunda Câmara (peça 85), que julgou tomada de contas especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema - *Ancine*, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos captados, nos termos da Lei 8.313/1991 e da Lei 8.685/1993, para a realização de produção cinematográfica denominada "Moro no Brasil", a respeito das raízes da música do Brasil.

(...)" (original sem grifos, acórdão nº 4.169/2017 - Segunda Câmara, Relator : Vital do Rego)

*"a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas dos (...), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional da Cultura, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, tendo em vista a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos captados por meio do art. 1º da Lei 8.685/93, em virtude, principalmente, de não ter sido demonstrada a utilização dos referidos recursos na comercialização da obra audiovisual, conforme previsto na Solicitação de Análise e Enquadramento de Projeto (peça 1, p. 20) aprovada pela Ancine, além de não terem sido prestadas contas do atendimento da exigência de se assegurar a titularidade de, no mínimo, quarenta por cento dos direitos patrimoniais da produtora brasileira e de se utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de três anos, com inobservância ao art. 1º, inciso V, alínea "c", da Medida Provisória 2.228-1/2001;*

(...)

4. A jurisprudência desta Corte é firme no tocante à responsabilidade de todo aquele que utiliza ou gerencia recursos públicos pela comprovação da boa e regular aplicação desses valores. Nesse passo, por dever constitucional e legal, submete-se ao encargo de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos dos arts. 70, parágrafo único, e 37, **caput**, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967." (original sem grifos, acórdão nº 4.776/2016 - Primeira Câmara, Relator : Benjamin Zymler)

48. Da mesma forma, o Poder Judiciário também tem entendido que ante a natureza pública dos recursos captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos na legislação do audiovisual ou dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, os mesmos não podem ser penhorados para satisfação de dívidas :

"DESPACHO/DECISÃO

Instada a se manifestar acerca do pleito emergencial deduzido pela parte embargante, consistente no desbloqueio de ativos financeiros constritos por meio do convênio Sisbajud, a ANCINE atravessou petição no evento 15, por meio da qual anuiu com o aludido pleito inaugural

A agência, em alinhamento com o ventilado pela parte embargante, consignou que a conta bancária em recai a ordem de bloqueio é utilizada exclusivamente para movimentação dos recursos de fomento para execução do projeto Teófilo Ottoni devem ser reputados como impenhoráveis.

Nesta toada, tem-se que os valores depositados na conta bancária mantida junto ao Banco do Brasil (31.601-6, agência 0.289-5) devem ser considerados públicos, na medida em que são provenientes do Fundo Nacional e Cultura, da categoria de programação específica Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), com fulcro na Lei nº 11.437, de 2006 e Medida Provisória n. 2228-1, de 2001, decorrente do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro -PRODAV, para a produção do projeto de obra audiovisual de longa-metragem "Teófilo Ottoni", selecionado pela Chamada Pública BRDE/FSAPRODAV 08/2018 (TVs Públicas).

Assim, diante da expressa concordância da embargada com o levantamento da constrição realizada em ativos financeiros da ora embargante, não há espaço para maiores considerações acerca da matéria ventilada, na medida em que se trata de verdadeira hipótese de reconhecimento parcial do pedido veiculado nos presentes embargos Ante o exposto, determino o imediato desbloqueio das verbas constritas por meio do convênio SISBAJUD, em conta de titularidade da parte embargante, mantida junto ao Banco do Brasil.

Para tanto, traslade-se a presente decisão para os autos do executivo fiscal correlato, a fim de que sejam enviadas as providências pertinentes ao desbloqueio em tela." (Embargos à Execução nº 5077438-42.2023.4.02.5101/RJ, 7ª Vara Federal de Execução Fiscal do Rio de Janeiro, Juíza Federal Substituta Dra. Adriane Leal Restum Curado, Decisão de 31/07/2023)

"Os documentos juntados aos autos pelo executado dão conta de que os recursos são efetivamente da ANCINE e não do executado. São recursos para que sejam levado a cabo os projetos realizados e por isso mesmo não pode haver a expropriação. Trata-se, em último caso, de recursos públicos e portanto insuscetíveis de penhora.

No entanto vale um alerta: o sistema do BACEN é automático: novos pedidos de bloqueio fatalmente irão gerar o mesmo problema e não há nada que este juízo possa fazer. Assim deve o executado ou saldar sua dívida ou evitar que novos bloqueios ocorram.

Determino o desbloqueio das contas, com urgência." (Processo Digital nº: 1081149-94.2020.8.26.0100, 44ª Vara Cível da Comarca de São Paulo - Foro Central, Juiz de Direito: Dr. Guilherme Madeira Dezem, Decisão de 04/02/2021)

49. Os recursos oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual (fomento direto), igualmente, têm natureza pública.

#### **4. DOS MECANISMOS DE INCENTIVO AO SETOR DO AUDIOVISUAL : RECURSOS DERIVADOS DE BENEFÍCIO FISCAL**

50. Para melhor compreensão da matéria, é importante esclarecer o funcionamento dos mecanismos de incentivo ao setor do audiovisual.

51. O Estado contemporâneo utiliza vários instrumentos tributários para promover objetivos sociais e econômicos. São ações estatais com o objetivo de promoção do desenvolvimento econômico ou social, realizadas pelo próprio sistema tributário.

52. O custeio do fomento estatal advém de um instrumento de renúncia de receita tributária. Os recursos empregados no fomento são provenientes de incentivos e benefícios de natureza tributária.

53. Deveras, o ingresso de recursos com fundamento nos mecanismos dos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, deriva de um benefício instituído no âmbito do imposto de renda. Cuida-se de um tratamento tributário diferenciado, mediante renúncia de receita. A seguir, a transcrição dos mesmos e dos dispositivos correlatos :

"Art. 1º Até o exercício fiscal de 2024, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias investidas na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas dos direitos de comercialização das referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine). (Redação dada pela Lei nº 14.044, de 2020)

§ 1º A responsabilidade dos adquirentes é limitada à integralização das quotas subscritas.

§ 2º A dedução prevista neste artigo está limitada a três por cento do imposto devido pelas pessoas físicas e a um por cento do imposto devido pelas pessoas jurídicas. (Vide Lei 9.323, de 1996)

§ 3º Os valores aplicados nos investimentos de que trata o artigo anterior serão:

a) deduzidos do imposto devido no mês a que se referirem os investimentos, para as pessoas jurídicas que apuram o lucro mensal;

b) deduzidos do imposto devido na declaração de ajuste para:

1. as pessoas jurídicas que, tendo optado pelo recolhimento do imposto por estimativa, apuram o lucro real anual;
2. as pessoas físicas.

§ 4º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá, também, abater o total dos investimentos efetuados na forma deste artigo como despesa operacional.

§ 5º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira de capital nacional, poderão ser credenciados pelos Ministérios da Fazenda e da Cultura para fruição dos incentivos fiscais de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 1º-A Até o ano-calendário de 2024, inclusive, as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, poderão ser deduzidas do imposto de renda devido apurado: (Redação dada pela Lei nº 14.044, de 2020)

I - na declaração de ajuste anual pelas pessoas físicas; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - em cada período de apuração, trimestral ou anual, pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º A dedução prevista neste artigo está limitada: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

I - a 4% (quatro por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas e deve observar o limite previsto no inciso II do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006)

II - a 6% (seis por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 2º Somente são dedutíveis do imposto devido os valores despendidos a título de patrocínio: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

I - pela pessoa física no ano-calendário a que se referir a declaração de ajuste anual; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - pela pessoa jurídica no respectivo período de apuração de imposto. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 3º As pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor do patrocínio de que trata o caput deste artigo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 4º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira poderão ser credenciados pela Ancine para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

(...)

Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

§ 1º A pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas ou remetidas aos contribuintes de que trata o caput deste artigo terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata este artigo. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 2º Para o exercício da preferência prevista no § 1º deste artigo, o contribuinte poderá transferir expressamente ao responsável pelo pagamento ou remessa o benefício de que trata o caput deste artigo em dispositivo do contrato ou por documento especialmente constituído para esses fins. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

Art. 3º-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º A pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas, entregues ou remetidas aos contribuintes de que trata o caput deste artigo terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata este artigo. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 2º Para o exercício da preferência prevista no § 1º deste artigo, o contribuinte poderá transferir expressamente ao responsável pelo crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento o benefício de que trata o caput deste artigo em dispositivo do contrato ou por documento especialmente constituído para esses fins. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.594, de 2018)"

Art. 4º O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos previstos nos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A, todos desta Lei, depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, em instituição financeira pública, cuja movimentação sujeitar-se-á a prévia comprovação pela Ancine de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º As contas de aplicação financeira a que se refere este artigo serão abertas:

I - em nome do proponente, para cada projeto, no caso do art. 1º e do art. 1º-A, ambos desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - em nome do contribuinte, do seu representante legal ou do responsável pela remessa, no caso do art. 3º e do art. 3º-A, ambos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

(...)

Art. 5º Os valores depositados nas contas de que trata o inciso I do § 1º do art. 4º e não aplicados no prazo de 48 (quarenta e oito) meses da data do primeiro depósito e os valores depositados nas contas de que trata o inciso II do § 1º do art. 4º e não aplicados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável por igual período, serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura, alocados no Fundo Setorial do Audiovisual. (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)" (original sem grifos)

55. O Decreto nº 9.580, de 22 de dezembro de 2018, por sua vez, que trata do imposto de renda, regulamentou a matéria no âmbito da Receita Federal do Brasil (vide arts. 93 a 96, 386, 542, 546 a 552, 555, 764, 766 e 1.015).

56. Ocorre, no âmbito dos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, uma isenção de caráter individual, onerosa e condicionada, nos termos do art. 179 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966).

57. A legislação impõe o cumprimento de condição específica, no caso, o depósito das quantias de imposto deduzidas na conta de captação (arts. 1º e 1º-A) ou na conta de recolhimento (arts. 3º e 3º-A), para fins de investimento na atividade audiovisual. Cada depósito é documentado por meio de boleto bancário, disponível no sistema ANCINE DIGITAL – SAD (vide art. 7º da Instrução Normativa ANCINE nº 133, de 7 de março de 2017; art. 5º da Instrução Normativa ANCINE nº 76, de 23 de setembro de 2008).

58. Trata-se de uma isenção condicionada de imposto, que figura no ordenamento jurídico como instrumento de renúncia de receita tributária, ou, simplesmente, gasto tributário.

59. Reforçando os esclarecimentos apresentados no tópico anterior acerca da natureza pública dos recursos captados, o Tribunal de Contas da União aduz :

"Isto posto, vale lembrar que os recursos sob análise provêm de captação baseada na Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Trata-se de um mecanismo de incentivo fiscal para a produção de obras cinematográficas e audiovisuais. As renúncias fiscais constantes desta lei favorecem as pessoas físicas e jurídicas que adquirem quotas representativas de direitos de comercialização sobre as obras cinematográficas. Este mecanismo é similar àquele consignado na lei Rouanet (Lei 8.313/1991), ou seja, a natureza dos recursos provenientes destas leis é a mesma. Portanto, cabe neste momento reproduzir trechos dos votos do Ministro-Relator (José Múcio Monteiro) e do Ministro Revisor (Benjamin Zymler) que respaldaram o Acórdão TCU Plenário 520/2014, que julgou recurso de reconsideração no âmbito do processo TC 002.852/2009-3. Neles há discussão acerca da natureza dos recursos envolvidos:

(...)

17. A esse respeito, é interessante deixar clara a incerteza que há quanto ao gozo desse abatimento no imposto de renda a pagar. Não se trata de um benefício necessário. Para que isso ocorra, devem ser observados os limites e as condições estabelecidas na legislação tributária. Por consequência, não é uma simples opção de um contribuinte em aplicar em atividades culturais um determinado montante que seria recolhido como imposto.

18. No caso de pessoas jurídicas, apenas 30% do patrocínio podem ser abatidos (inciso II do art. 26 da Lei Rouanet) e o limite para o total das deduções é de 4% do total do imposto de renda devido (inciso II do art. 6º da Lei nº 9.532/1997). Portanto, fica assente que a intenção do incentivador não é puramente obter o benefício fiscal, pois, no melhor dos cenários, ele deduzirá menos de um terço do aplicado.

(...)

Nada obstante, quando a patrocinadora opta por apoiar projetos culturais nos termos dos arts. 18 ou 26 da Lei 8.313/1991 adere integralmente a um sistema de incentivo à cultura supervisionado e controlado pelo Governo Federal.

A lei prevê a obrigatoriedade de prestação de contas da integralidade dos valores recebidos e não apenas da parcela relativa à renúncia de receita.

(...)

De forma análoga, não podemos afastar a natureza pública dos recursos repassados nos moldes da lei do audiovisual. Os recursos buscam incentivar a produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras e a não dedução dos valores pelas empresas doadoras em nada modifica esta condição. O controle sobre os recursos abrange o total captado e a contrapartida. Montou-se uma estrutura para avaliação de todo o gasto e não somente da parte dedutível do IR. Importante destacar trecho do Decreto 6304/2007:

(...) (original sem destaques, acórdão TCU nº 4.133-2016 - Primeira Câmara)

60. O Decreto nº 6.304, de 12 de dezembro de 2007, regulamentou o disposto na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, estabelecendo, em relação aos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, a necessidade do depósito em conta de aplicação financeira especial dos valores correspondentes à dedução do imposto :

#### "CAPÍTULO IX

##### DO DEPÓSITO EM CONTA ESPECIAL

Art. 13. O contribuinte que optar pelo uso da dedução prevista nos arts. 10 e 11 depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente à dedução do imposto em conta de aplicação financeira especial, em instituição financeira pública, cuja movimentação sujeitar-se-á a prévia comprovação pela ANCINE de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente.

Parágrafo único. A conta de aplicação financeira a que se refere o caput será aberta em nome do contribuinte, do seu representante legal ou do responsável pela remessa." (original sem destaques)

61. No caso específico, o contribuinte deve recolher os valores objeto do mecanismo de incentivo fiscal em conta de aplicação financeira especial aberta em seu próprio nome.

62. **Estes valores destinam-se, unicamente, a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente.**

63. A ANCINE editou a Instrução Normativa nº 158, de 23 de dezembro de 2021, visando regulamentar a apresentação, a análise, a aprovação e o acompanhamento de projetos audiovisuais de sua competência, definindo conta de captação, de movimentação e de recolhimento nos seguintes termos :

"Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considerar-se-á, sem prejuízo das definições constantes na Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001:

I - **conta de captação**: conta corrente bancária, vinculada exclusivamente ao projeto, a ser aberta no Banco do Brasil por solicitação da ANCINE, de titularidade da proponente, em agência por esta indicada, para a finalidade de depósito de recursos provenientes de ações de fomento indireto;

II - **conta de movimentação**: conta corrente bancária, vinculada exclusivamente ao projeto, a ser aberta no Banco do Brasil por solicitação da ANCINE, de titularidade da proponente, em agência por esta indicada, com a finalidade de movimentação de recursos destinados à execução de orçamento aprovado pela ANCINE;

III - **conta de recolhimento**: conta corrente bancária de aplicação financeira especial de titularidade do investidor de recursos incentivados, a ser mantida no Banco do Brasil, após autorização de abertura pela ANCINE, para a finalidade de depósito de recursos provenientes dos incentivos fiscais de que tratam os artigos 3º e 3º-A, ambos da Lei n.º 8.685, de 1993, e o art. 39, inciso X, da Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001, observadas as disposições de Instrução Normativa específica;"

64. Estas definições constavam das Instruções Normativas anteriores que regulamentavam a matéria (art. 2º, incs. VI, VII e VIII, da Instrução Normativa ANCINE nº 125 de 22 de dezembro de 2015; art. 1º, incs. II, III e IV, da Instrução Normativa ANCINE nº 22 de 30 de dezembro de 2003).

65. Há diferenças substanciais entre os mecanismos de incentivo previstos nos arst. 1º e 1º-A, e aqueles dos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1991

66. As proponentes de projetos audiovisuais que desejam utilizar os mecanismos **de incentivo previstos nos arst. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 1991, devem seguir os seguintes passos :**

- a) apresentar um projeto audiovisual (desenvolvimento, produção, distribuição, etc.) na ANCINE (vide Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021);
- b) a proponente deve estar registrada na ANCINE (art. 13, inc. I, alínea "a", da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021);
- c) uma vez aprovado o projeto, a proponente está habilitada a captar recursos junto aos contribuintes do imposto de renda, até o montante aprovado pela Agência;
- d) abrir a conta de captação para o projeto aprovado, em seu próprio nome (cada projeto tem uma conta específica);
- e) com esta autorização, a proponente se dirige às empresas contribuintes do imposto de renda, que podem destinar uma parcela do tributo ao projeto, abatendo o valor correspondente do imposto devido;
- f) depositar os valores captados na conta de captação vinculada exclusivamente ao projeto, aberta no Banco do Brasil;
- g) a proponente é a única responsável pelos valores depositados na conta de captação, uma vez que, com o depósito, o contribuinte do imposto de renda satisfaz os requisitos previstos na lei do audiovisual;
- h) abrir a conta de movimentação no Banco do Brasil para o projeto aprovado, em seu próprio nome (cada projeto tem uma conta específica);
- i) cumpridas as exigências constantes do art. 27 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 2021, os valores são transferidos da conta de captação para a conta de movimentação para a execução do projeto;
- j) o pagamento das despesas do projeto não pode ser realizado com valores depositados na conta de captação;
- k) cada pagamento deve ter um documento correspondente (nota fiscal, recibo, etc.), com a indicação do projeto a que se refere, que comprove a realização da despesa;
- l) lembrar que os valores não transferidos para a conta de movimentação no prazo de 48 (quarenta e oito) meses serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura, alocados no Fundo Setorial do Audiovisual (art. 5º da Lei nº 8.685, de 1993);
- m) atentar que os valores depositados nas contas de captação ou de movimentação têm natureza pública, não podendo, em hipótese alguma, ser utilizados em finalidade diversa daquela prevista na legislação;
- n) observar as regras definidas pela ANCINE para a correta aplicação dos valores em projetos audiovisuais;
- o) concluído o projeto, a proponente deve prestar contas de todos os recursos captados (fomento indireto) ou disponibilizados pelo Fundo Setorial do Audiovisual (fomento direto), ante a natureza pública dos mesmos (vide Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021).

67. Por sua vez, **o contribuinte do Imposto de Renda, beneficiário dos incentivos previstos nos arst. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1991, deve :**

- a) recolher os valores em conta de aplicação financeira especial, denominada conta de recolhimento, no Banco do Brasil;
- b) abrir a conta de recolhimento em seu próprio nome;
- c) o contribuinte do Imposto de Renda deve estar registrado na ANCINE (art. 5º da Instrução Normativa ANCINE nº 133, de 2017);
- d) atentar que os valores têm natureza pública, não podendo, em hipótese alguma, ser utilizado em finalidade diversa daquela prevista na legislação;

- e) investir os valores em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente;
- f) o contribuinte do imposto de renda é o único responsável pelos valores depositados na conta de recolhimento, uma vez que ainda não foram destinados a um projeto audiovisual;
- g) observar as regras definidas pela ANCINE para a correta aplicação dos valores;
- h) A transferência dos recursos para a conta de captação deverá ser objeto de contrato entre a empresa detentora dos direitos de utilização do benefício fiscal e a proponente do projeto (art. 14 da Instrução Normativa ANCINE nº 133, de 2017);
- i) a transferência dos valores depositados na conta de recolhimento para a conta de captação do projeto aprovado, até o montante contratado entre as partes, será autorizada expressamente pela ANCINE à instituição pública financeira credenciada, a pedido da empresa titular da conta de recolhimento (art. 16 da Instrução Normativa ANCINE nº 133, de 2017);
- j) os valores não aplicados (investidos em projetos) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável por igual período, serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura, alocados no Fundo Setorial do Audiovisual (art. 5º da Lei nº 8.685, de 1993).

68. Apesar da diferenciação de tratamento das contas de recolhimento e de captação, os recursos de ambas são públicos, motivo pelo qual não podem ser utilizados para pagamento de dívidas em discussão na justiça.

69. Os valores depositados na conta de movimentação são utilizados durante a execução do projeto aprovado pela ANCINE. Igualmente, têm natureza pública, uma vez que são oriundos dos mecanismos de incentivo (fomento indireto) ou do Fundo Setorial do Audiovisual (fomento direto).

70. A Instrução Normativa ANCINE nº 133, de 7 de março de 2017, regulamenta a utilização de recursos derivados dos benefícios fiscais previstos pelos art. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, sem que altere as observações feitas anteriormente.

71. No caso das contas de captação (art. 2º, inc. I, da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 23 de dezembro de 2021), há previsão expressa no art. 22 da Instrução Normativa ANCINE nº 158, de 23 de dezembro de 2021, no sentido de que os valores bloqueados ou levantados judicialmente das contas relacionadas aos projetos deverão ser ressarcidos:

"Art. 22. Os valores bloqueados ou levantados judicialmente das contas relacionadas aos projetos deverão ser ressarcidos no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sob pena de suspensão do projeto até a sua efetiva regularização.

Parágrafo único. A não regularização no prazo máximo de 90 (noventa) dias acarretará o cancelamento do projeto, a prestação de contas e as medidas de ressarcimento ao erário, sujeitando a proponente às penalidades previstas na legislação, nos regimentos do FSA e nos instrumentos das demais ações de fomento direto, conforme estabelecido na Instrução Normativa que trata de prestação de contas." (original sem grifos)

72. Não há previsão semelhante relacionada às contas de recolhimento nas normas da ANCINE. No entanto, ante a natureza pública dos valores depositados nessas contas, os mesmos devem ser ressarcidos ao erário no caso de levantamento decorrente de processo judicial. caso contrário, o contribuinte estaria usando recurso público para quitar uma dívida pessoal, ainda que por ordem judicial.

73. Há de se lembrar que apenas após a autorização formal é que os recursos depositados na conta de recolhimento são transferidos para a conta de um projeto audiovisual, com vistas à regular utilização na sua produção. Da mesma forma, há requisitos a serem cumpridos para liberação dos valores depositados na conta de captação (art. 34 c/c arts. 27 e 32 da Instrução Normativa nº 158, de 2021).

74. Por isso, nota-se que os recursos estão afetados à política de fomento audiovisual, pois a sua transferência depende da prévia autorização da ANCINE.

75. Logo, o titular das contas não pode livremente dispor dos valores depositados. Até a autorização formal para transferência dos valores depositados na conta de recolhimento (art. 16 da Instrução Normativa ANCINE nº 133, de 7 de março de 2017), o contribuinte não pode utilizar os valores para satisfação de débitos pessoais ou qualquer outra finalidade.

76. Da mesma forma, os valores depositados na conta de captação é destinado unicamente à realização de um projeto aprovado pela ANCINE, não podendo ser utilizado pela proponente para satisfação de débitos pessoais ou qualquer outra finalidade.

77. Neste contexto, o levantamento judicial de valores depositados caracteriza execução de despesas em desacordo com a sua destinação prevista na legislação. Aliás, ao dar causa ao perdimento dos recursos, para satisfação de seus débitos pessoais, o contribuinte termina por subverter toda a sistemática de recolhimento, investimento, aplicação e controle dos recursos incentivados.

78. No caso de levantamento judicial, a proponente ou o contribuinte acabam por empregar recursos públicos na satisfação de suas dívidas pessoais. Assim sendo, uma vez não aplicados na finalidade prevista na legislação, os recursos antes depositados devem ser ressarcidos ao erário.

79. Daí o dever de prestar contas pela perda, diante da prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, que causa dano significativo ao interesse público.

80. O levantamento judicial caracteriza-se como uma despesa irregular, posto que, além de anterior à autorização formal de transferência para a produção de projeto audiovisual, não guarda correlação com a destinação prevista na legislação. Trata-se, portanto, de uma situação geradora de débito financeiro.

81. Os recursos postos à disposição exclusiva da proponente ou do contribuinte estão incluídos na sua esfera de responsabilidade.

82. A Procuradoria tem, inclusive, disponibilizado os Pareceres que apresentam os esclarecimentos acerca da natureza pública dos recursos captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos na legislação, visando auxiliar os contribuintes e as proponentes na elaboração de suas defesas perante o Judiciário. Na maioria dos casos, após o Juiz compreender toda a questão envolvida, decidiu liberar os recursos bloqueados.

83. **Cabe, portanto, a exigência de ressarcimento dos valores levantados por ordem judicial das contas de captação, de recolhimento ou de movimentação.**

## 5. RECOMENDAÇÕES À ANCINE

84. Cabe à ANCINE, enquanto gestora dos mecanismos de fomento à indústria audiovisual, zelar pelos fins e objetivos da política pública de fomento. Esta postura compreende, inclusive, a salvaguarda de legítimos interesses dos agentes econômicos envolvidos, bem como a segurança e confiabilidade dos instrumentos de incentivo e benefício fiscal.

85. Assim sendo, pode-se admitir, e mesmo recomendar, que a ANCINE e o Banco do Brasil, conjuntamente e coordenadamente, promovam ações e medidas informativas no sentido de prevenir e evitar o bloqueio judicial de depósitos nas contas relativas aos mecanismos de fomento dos artigos 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993.

86. A ANCINE, em regra, não atua na defesa judicial dos interesses de agentes econômicos. No entanto, tendo em vista que há o manejo de recursos públicos na questão apresentada, a ANCINE poderá analisar quais medidas tomar, visando à liberação dos valores bloqueados.

87. Para tanto, poderá ser adotada e reproduzida a tese ora exposta.

88. Contudo, ainda que diante de tais ações ou medidas, caso haja comunicação de ordem judicial, com vistas ao bloqueio de depósitos, caberão medidas necessárias à responsabilização do titular da conta que lhe der causa. Isto porque, ao ser demandado, ao ensejar o processo judicial que resulta no bloqueio de recursos incentivados, o titular da conta bancária especial causa reflexos danosos na política pública e nos mecanismos de fomento.

89. Assim, sem se olvidar do devido processo administrativo, bem como da preliminar concessão de prazo razoável para regularização da situação judicial, deverão ser adotadas medidas administrativas para responsabilização do titular da conta, com fundamento nas mesmas razões aqui expostas para caracterizar a natureza pública dos recursos, de modo a evitar danos ao erário e ao interesse público.

90. As medidas cabíveis são, dentre outras possíveis, a concessão de prazo para ressarcimento dos valores bloqueados, sob pena de notificação da Receita Federal do Brasil.

91. No caso das contas de aplicação financeira especial, em se tratando de isenção de imposto administrado, fiscalizado e arrecadado pela Receita Federal do Brasil (vide Decreto nº 9.580, de 2018), caberá a notificação da autoridade fiscal competente. Tratando-se de incentivo ou benefício de natureza tributária, por meio de isenção, a matéria será da esfera de atribuição da Receita.

92. Recorde-se que, nos termos expostos, o investimento no mercado audiovisual será sempre realizado, a menos que, os recursos depositados sejam bloqueados e destinados para outros fins, aí haverá retrocesso nas condições legais. Fato que implicará caducidade da isenção.

93. Logo, eventual bloqueio da conta especial poderá implicar desconstituição de requisito para outorga de isenção tributária. Portanto, caberá a Receita aplicar as consequências do perdimento de recursos causado pelo titular da conta.

94. Por pertinente, é dever de ofício enfatizar que, no caso das denominadas contas de recolhimento e contas de captação, caberão a ANCINE as consequências do bloqueio causado pelo titular da conta. Enquanto gestora dos mecanismos de fomento deverá a ANCINE fazer valer o comando constitucional do art. 70 da Ordenação Excelsa, com vistas à responsabilização daquele que deu causa ao perdimento dos recursos incentivados, quem seja, o titular da conta bloqueada. Tudo isso, sem se olvidar do devido processo administrativo, bem como da preliminar concessão de prazo razoável para regularização da situação em questão.

### 5.1 DO PROCEDIMENTO A SER ADOTADO PARA RESSARCIMENTO

95. No caso de valores depositados em contas de captação, de recolhimento ou de movimentação serem levantados por ordem judicial, os mesmos devem ser ressarcidos pelos titulares das contas, caso não haja reposição do montante, com os acréscimos pertinentes.

96. Não há nas normas expedidas pela ANCINE previsão de um procedimento específico para ressarcimento de valores levantados por ordem judicial das contas de recolhimento.

97. A Portaria ANCINE nº 599-E, de 19 de abril de 2022 (<https://www.gov.br/ancine/pt-br/acao-informacao/legislacao/portarias/2022/portaria-ancine-no-599-e-2022>), disciplina os procedimentos internos a serem adotados pela Agência, relativos aos processos de cobrança administrativa para reposição de valores ao erário, mas não contempla a hipótese sob análise.

98. Ela pode embasar o procedimento para cobrança de outros valores, não relacionados no seu art. 1º, conforme estabelecido no inc. VII do mesmo, com os ajustes e adequações necessários à realização do procedimento de ressarcimento de valores levantados por ordem judicial das contas de recolhimento.

99. Portanto, as disposições constantes dos arts. 3º e seguintes da Portaria ANCINE nº 599-E, de 19 de abril de 2022, com os ajustes e adequações necessários, podem ser utilizadas para a realização de um procedimento de cobrança dos valores levantados por ordem judicial das contas de recolhimento.

100. Não será possível aplicar literalmente o disposto na Portaria ANCINE nº 599-E a este novo procedimento de cobrança, mas as regras acerca do contraditório e ampla defesa, prazos, notificações, organização do processo, decisões, entre outras devem ser respeitadas.

101. Uma adequação necessária é que a área responsável por este procedimento não será a Secretaria de Gestão Interna - SGI, conforme previsto na referida Portaria, mas sim a Superintendência de Fomento - SFO, uma vez que é o setor responsável pelas contas de captação, de recolhimento e de movimentação (art. 44, inc. I, alínea "g", e art. 49, inc. XXV, alíneas "n" e "p", c/c art. 13, inc. V, da Resolução de Diretoria Colegiada nº 124, de 25 de outubro de 2022 - Regimento Interno da ANCINE).

102. É importante destacar que a Portaria ANCINE nº 599-E, de 2022, foi editada em razão de uma alteração promovida na Portaria ANCINE nº 632-E, de 19 de dezembro de 2019 ([https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/portaria\\_632\\_2019.pdf](https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/portaria_632_2019.pdf)).

103. Houve sugestão de alteração da mencionada Portaria, visando acrescentar outras hipóteses de cobrança, além daquelas constantes em seu art. 1º (Nota Jurídica nº 00001/2021/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, NUP: 01416.009544/2019-36, seq. 51; SEI 1903235).

104. Da mesma forma que foi incluída nova hipótese de cobrança anteriormente, o ressarcimento de valores levantados por ordem judicial das contas de captação, de recolhimento ou de movimentação também poderia ser acrescentado na Portaria ANCINE nº 599-E, visando evitar dúvidas acerca da realização do procedimento de cobrança.

## 6. CONCLUSÃO

105. Os recursos captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos nos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, e art. 39, inc. X, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001 (fomento indireto), são públicos, motivo pelo qual não podem ser levantados judicialmente para quitação de dívidas pessoais. Da mesma forma, os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA - fomento direto) são públicos.

106. Os valores obtidos por intermédio do fomento direto ou indireto são depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação, motivo pelo qual não podem ser penhorados judicialmente, ante a natureza pública dos mesmos.

107. Recomenda-se que a ANCINE atue em conjunto com as instituições competentes no sentido de se criar mecanismos que impeçam o bloqueio automático das contas de captação, de recolhimento ou de movimentação por intermédio do SISBAJUD - Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (plataforma na internet que facilita a comunicação entre o Poder Judiciário e as instituições financeiras), lembrando que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é responsável pela sua administração técnica, bem como a operacionalização (<https://nac.cni.com.br/blog/sisbajud/>, acesso em 21/05/2024).

108. Sugere-se que as proponentes (art. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 1993) e os contribuintes (art. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993; e art. 39, inc. X, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001) sejam informados, no momento da aprovação do projeto ou da abertura das contas, acerca das consequências do levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação.

109. Este Parecer pode ser disponibilizado às proponentes e aos contribuintes visando auxiliar na elaboração de suas defesas perante o Judiciário na hipótese de bloqueio ou levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação. O Poder Judiciário tem liberado os recursos bloqueados, após a apresentação dos esclarecimentos acerca de toda a questão envolvida, em especial em relação à natureza pública dos valores depositados.

110. Na hipótese de a proponente ou o contribuinte não conseguir reverter o levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação, ou não ressarcir o montante levantado, com os acréscimos pertinentes, os mesmos deverão ser reembolsados, observando-se as orientações expostas no subtítulo 5.1.

111. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 2024.

GILMAR LUÍS TALON  
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00768000097202464 e da chave de acesso 3606813c

Notas

1. <sup>^</sup> “3. Quanto ao mérito, manifesto-me de acordo com a unidade técnica no sentido de que é pacífico o entendimento deste Tribunal quanto à natureza pública dos recursos oriundos da renúncia fiscal prevista nas leis de incentivo à cultura (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual), como já assentado em diversos julgados, entre eles, os Acórdãos 1.988/2003-1ª Câmara e 1.630/2004-Plenário.”. (Acórdão 1285/2008 - Plenário, do Tribunal de Contas da União)
2. <sup>^</sup> Curso de Direito Financeiro e Tributário, 12ª Edição, Rio de Janeiro, Renovar, 2005, pág. 194.
3. <sup>^</sup> tax expenditure
4. <sup>^</sup> “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...) §1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”
5. <sup>^</sup> “Art. 89. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere tributo quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.(...)§ 2º São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins desta Lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.”
6. <sup>^</sup> “Art. 164. O Poder Executivo federal adotarà medidas com vistas a: I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, além de cronograma e periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; II - designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios; e (...)”
7. <sup>^</sup> “Art. 70 (...) Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”
8. <sup>^</sup> Bernardo Ribeiro de Moraes, Amílcar de Araujo Falcão, Rubens Gomes Souza e outros.
9. <sup>^</sup> RE 113.711/SP.
10. <sup>^</sup> Luciano Amaro, Direito Tributário Brasileiro, 9ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2003, pág. 281.
11. <sup>^</sup> “Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para concessão.”
12. <sup>^</sup> “Art. 5º Os valores depositados nas contas de que trata o inciso I do § 1o do art. 4o e não aplicados no prazo de 48 (quarenta e oito) meses da data do primeiro depósito e os valores depositados nas contas de que trata o inciso II do § 1o do art. 4o e não aplicados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável por igual período, serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura, alocados no Fundo Setorial do Audiovisual. (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)”
13. <sup>^</sup> “Art. 4º O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos previstos nos arts. 1o, 1o-A, 3o e 3o-A, todos desta Lei, depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, em instituição financeira pública, cuja movimentação sujeitar-se-á a prévia comprovação pela Ancine de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006). § 1º As contas de aplicação financeira a que se refere este artigo serão abertas: I - em nome do proponente, para cada projeto, no caso do art. 1o e do art. 1o-A, ambos desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006). II - em nome do contribuinte, do seu representante legal ou do responsável pela remessa, no caso do art. 3o e do art. 3o-A, ambos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006). III – em nome da Ancine, para cada programa especial de fomento, no caso do § 5o do art. 1o-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007)”
14. <sup>^</sup> “Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências: (...) VIII - gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; IX - estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; (...) XI - aprovar e controlar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infra-estrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações;”
15. <sup>^</sup> “Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.”
16. <sup>^</sup> “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”



Documento assinado eletronicamente por GILMAR LUÍS TALON, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1502656210 e chave de acesso 3606813c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GILMAR LUÍS TALON, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-05-2024 16:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

**DESPACHO n. 00093/2024/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 00768.000097/2024-64**

**INTERESSADOS: ANCINE - PROCURADORIA FEDERAL - PFE**

**ASSUNTOS: REGULAÇÃO E FOMENTO ECONÔMICO E DEFESA COMERCIAL**

Aprovo o PARECER N. 00018/2024/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU em anexo com a seguinte ementa:

EMENTA: I- Manifestação jurídica que tem por objetivo a consolidação de entendimento jurídico e a elaboração de documento de orientação de providências à ANCINE relacionados aos casos de constrição judicial de recursos financeiros originados de fomento público e destinado a agentes proponentes do setor audiovisual.

II- Os recursos captados mediante a utilização dos mecanismos de incentivo previstos nos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, e art. 39, inc. X, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001 (fomento indireto), são públicos, motivo pelo qual não podem ser levantados judicialmente para quitação de dívidas pessoais. Da mesma forma, os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA - fomento direto) são públicos.

III- Os valores obtidos por intermédio do fomento direto ou indireto são depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação, motivo pelo qual não podem ser penhorados judicialmente, ante a natureza pública dos mesmos.

IV- Recomenda-se que a ANCINE atue em conjunto com as instituições competentes no sentido de se criar mecanismos que impeçam o bloqueio automático das contas de captação, de recolhimento ou de movimentação por intermédio do SISBAJUD - Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário.

V- Sugere-se que as proponentes (art. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 1993) e os contribuintes (art. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993; e art. 39, inc. X, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001) sejam informados, no momento da aprovação do projeto ou da abertura das contas, acerca das consequências do levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação.

VI- Este Parecer pode ser disponibilizado às proponentes e aos contribuintes visando auxiliar na elaboração de suas defesas perante o Judiciário na hipótese de levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação.

VII- Na hipótese de a proponente ou o contribuinte não conseguir reverter o levantamento judicial dos valores depositados nas contas de captação, de recolhimento ou de movimentação, ou não ressarcir o montante levantado, com os acréscimos pertinentes, os mesmos deverão ser reembolsados, observando-se as orientações expostas no subtítulo 5.1.

A proposta de disponibilização do parecer atende ao princípio administrativo da eficiência, entre outros, bem como atende a diretrizes de governança pública previstas no Decreto 9.203, de 2017:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

(...)

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

Sem embargo, o indevido bloqueio judicial de recursos vinculados a projetos audiovisuais com fomento público, existentes em contas titularizadas por proponentes, em razão de dívidas de terceiros não vinculados ao projeto fomentado, cria obstáculos à efetivação das políticas públicas do audiovisual. Os recursos de fomento destinados a um determinado projeto audiovisual devem ser utilizados exclusivamente no desenvolvimento e execução do respectivo projeto, aprovado pela ANCINE, não se podendo admitir a utilização dos recursos, ainda que por ordem judicial, para a solvência de qualquer outra obrigação do proponente.

Igualmente, gera risco potencial de dispêndios adicionais ao FSA visto que tais valores deverão ser cobrados das proponentes em possível estado de insolvência, gerando custos administrativos relacionados à cobrança dessa dívida. Tratar-se-ia, ademais, de dívida de difícil recuperação, tendo em vista que o bloqueio judicial das contas do proponente já evidenciaria sua

situação de provável insolvência.

É importante destacar, inclusive, que a divulgação da tese para eventual utilização em juízo pelas proponentes é medida de defesa da política pública de fomento, e não de interesse individual do proponente; os recursos de fomento, como já dito acima, devem ser utilizados unicamente no projeto fomentado e aprovado pelo ente de fomento. Trata-se de atuação preventiva em defesa da política pública fomentada.

Em atenção às recomendações do Parecer ora aprovado, serão adotadas as seguintes providências:

1- disponibilização do parecer na página externa da PFE-ANCINE junto aos pareceres referenciais desta unidade (<<https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/procuradoria-federal>>);

2- encaminhamento da proposta de divulgação da tese jurídica contida no parecer ao Diretor Presidente da ANCINE, além da recomendação de incorporação aos contratos de fomento do FSA de cláusula relativa à obrigação de informação à Agência a respeito de eventual bloqueio de recursos originados de fomento público;

3- contato junto à Procuradoria-Geral Federal para eventual compartilhamento da presente proposta com as procuradorias federais em entidades federais que efetuam fomento público, notadamente aquelas da área cultural.

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2024.

Thomas Augusto Ferreira de Almeida  
Procurador Chefe  
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE  
SIAPE 1380105

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00768000097202464 e da chave de acesso 3606813c



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1513716072 e chave de acesso 3606813c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-05-2024 14:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---