

GRUPO II – CLASSE VI – SEGUNDA CÂMARA

TC 011.908/2018-1.

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Ministério da Cultura – MinC e Agência Nacional do Cinema – Ancine.

Responsáveis: Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33); João Batista da Silva (CPF 378.321.821-72) e Sérgio Henrique Sá Leitão Filho (CPF 929.010.857-68).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES A PARTIR DE POTENCIAIS CONTRATAÇÕES. OITIVAS. ANÚNCIO DE MEDIDAS A SEREM ESPONTANEAMENTE ADOTADAS PELOS GESTORES. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR SUSPENSIVA DIANTE DO SUPERVENIENTE AFASTAMENTO DO PERIGO NA DEMORA. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DO DEVIDO PLANO DE AÇÃO. CIÊNCIA. PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Secex-RJ sobre possíveis irregularidades com o eventual risco de dano ao erário a partir das potenciais contratações decorrentes do lançamento de editais pelo Ministério da Cultura (MinC), por intermédio da sua Secretaria do Audiovisual (SAv), para a seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro.

2. Após a análise inicial do feito, o auditor federal da Secex-RJ lançou o seu parecer à Peça nº 17 (fls. 1/8), com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 18 e 19), nos seguintes termos:

“(…) 2. Consoante notícias veiculadas na imprensa pelo MinC e pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), o programa objetiva destinar para o setor, em 2018, cerca de R\$ 1,2 bilhão provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), mediante operação da SAv/MinC e da Ancine (peças 1-3 – íntegra nos seguintes sítios da Internet).

• <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/minc-anuncia-11-editais-com-cotas-paraprojetos-de-mulheres-negros-indios-22372752>

• <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/ancine-minc-anunciam-fomento-de-471-milhoes-para-cinema-tv-22479004>

• <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/produtores-de-cinema-pedemtransparencia-em-novo-pacote-de-editais-22481794>

3. Até a presente data, pode-se verificar no site do MinC (<http://www.cultura.gov.br/editaisaudiovisual-gera-futuro>) a publicação de onze editais, tornando públicos processos seletivos de 143 projetos audiovisuais de diferentes características, mais outros, sem quantidade determinada, para realização de festivais, mostras, premiações etc., totalizado o montante de recursos financeiros a ser disponibilizado de R\$ 237,5 milhões. Vários desses processos seletivos já têm seus prazos de inscrição abertos ou encerrados (editais juntados às peças 4-14).

4. Tais medidas de governo ocorrem em momento coincidente com a conclusão de auditoria realizada na Ancine pela Secex-RJ (TC 017.413/2017-6, instrução à peça 15), em área

identificada por levantamento anterior como de alto risco para o controle, a qual consiste na metodologia denominada Ancine+Simplex, adotada por aquela autarquia federal para análise das prestações das contas dos recursos públicos disponibilizados para projetos audiovisuais, tanto originários do FSA e do orçamento próprio da Ancine (fomento direto), quanto de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto).

5. Diversas irregularidades foram detectadas na aludida auditoria e são reportadas em seu relatório e sumarizadas adiante. Para o propósito desta representação, cujo objeto associa-se, particularmente, ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) como fonte de financiamento dos projetos audiovisuais em fase de seleção pela SAV/MinC, toma preocupante expressão o achado da auditoria consistente em que, frise-se, nenhum projeto audiovisual destinatário de recursos públicos daquela fonte teve prestação de contas apreciada, seja pelos agentes financeiros credenciados pelo Comitê Gestor do fundo e contratados pela Ancine, seja por esta própria autarquia reguladora e fiscalizadora do setor, que também possui a atribuição de secretaria-executiva do FSA. Essa grave omissão contraria os princípios constitucionais da prestação de contas e da accountability, insitos no art. 70, parágrafo único, da Lei Maior, e as normas específicas de regência, como o Decreto 6.299/2007, art. 15, caput e §§, com redações do Decreto 8.281/2014, e até a Instrução Normativa-Ancine 124/2015, arts. 1º, 25, § 5º, e 49 (peça 16).

6. Consoante apurou-se na fiscalização realizada pela Secex-RJ, já foram disponibilizados mais de R\$ 1 bilhão em recursos do FSA a, aproximadamente, 1.500 projetos audiovisuais entre 2008 e 2016, sem que houvesse, até a fase de execução da auditoria, apreciação de prestações de contas referentes às centenas de projetos já concluídos e, portanto, em condições de prestar contas.

7. Cumpre destacar que, a despeito da evidente inépcia operacional desses controles primários sobre as aplicações dos recursos do FSA, foi, também, reportado na auditoria que permanecem em vigor contratos celebrados entre a Ancine e agentes financeiros credenciados, com previsões de novos repasses e aplicações, a exemplo da transferência da Ancine ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como agente financeiro central, e deste ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), de vultosa importância de R\$ 5 bilhões entre 2017 e 2021.

8. A esse respeito, a Secex-RJ encaminhou, nos autos da auditoria, proposta de determinação à Ancine e aos agentes financeiros credenciados – BNDES, BRDE, Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Caixa Econômica Federal – para que, de forma articulada e sob a coordenação da Ancine, promovessem, no prazo estabelecido, a análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do FSA, tendo em conta as respectivas datas de conclusão. Na oportunidade, a unidade técnica propôs ao TCU, ainda, a constituição de processo apartado de representação, com vistas à realização de diligências para apurar o alcance e os efeitos da irregularidade em questão e à proposição de medidas saneadoras complementares, inclusive, se for o caso, de natureza acautelatória.

9. Destaque-se, ademais, que, ainda na hipótese de a referida omissão daqueles agentes de controle vir a ser suprida, por seu moto próprio, com relação aos novos projetos, prestes a serem financiados, a análise das correspondentes prestações de contas, a seus encargos, dar-se-ia sob a égide da vigente IN-Ancine 124/2015, que disciplina o procedimento de apresentação e análise de prestação de contas desses recursos públicos, sejam eles executados por meio de ações de fomento indireto, sejam por fomento direto, o qual inclui os recursos provenientes do FSA. Diga-se, por oportuno, que tal procedimento, o Ancine+Simplex, foi considerado irregular na auditoria realizada pela Secex-RJ, conforme descrito adiante.

10. Corrobora a afirmação de que, para os novos projetos audiovisuais selecionados pela SAV-Minc, seria mantida a mesma base normativa e de controle regulada pela IN-Ancine 124/2015 e impugnada na fiscalização da unidade técnica do Tribunal, o dispositivo constante dos editais de seleção em apreço que confere à Ancine o tratamento dos assuntos afetos à contratação e ao acompanhamento dos projetos e à prestação de contas dos recursos do FSA, bem assim ao BRDE, no

que tange aos contratos de financiamento. No primeiro edital (peça 4), o referido dispositivo encontrase no item 1.5.4.

11. Não obstante considerar irregulares as normas procedimentais de análise de prestações de contas inseridas na IN-Ancine 124/2015, a auditoria também realizou avaliações amostrais concernentes à aplicação do referido regulamento pela própria Ancine, em casos concretos, relacionados a recursos oriundos do fomento indireto, é dizer, de incentivos fiscais previstos em lei. Diversas outras irregularidades foram, então, detectadas pela unidade técnica do TCU, conforme passa-se a descrever.

12. Esclareça-se, antemão, que a metodologia Ancine+Simplex foi instituída, por meio da Instrução Normativa 124/2015, da Ancine, num cenário em que já se verificava volumoso e crescente estoque de prestações de contas pendentes de análise. Com o fito de aligeirar o exame das prestações de contas, a metodologia adotada suprime do procedimento, como regra, a análise orçamentária e financeira das despesas realizadas pelos beneficiários finais, cingindo-se, em essência, à aferição de cumprimento de objeto. Dos projetos aprovados nesta fase, apenas 5% são selecionados, mediante sorteio, para composição de amostra a ser submetida à também denominada análise financeira complementar. Todas as demais prestações de contas deixam de ser submetidas a esta análise essencial à verificação da correta aplicação dos recursos públicos, a qual integra o exame, dentre outros, dos documentos fiscais que compõem a Relação de Pagamentos e a relação desta com os itens orçamentários aprovados (Análise Orçamentária), bem como com os débitos efetuados nas contas correntes autorizadas (Conciliação Bancária), nos termos dos arts. 1º, 8º, 27 e 28 da citada IN-Ancine 124/2015.

13. Para se ter uma noção do volume de prestações de contas pendentes de análise, no início de 2017, havia um estoque de 1.816. Em 2016 e 2017, foram analisadas, respectivamente, 118 e 175 prestações de contas na sistemática simplificada da IN-Ancine 124/2015 (Ancine+Simplex). Cumpre esclarecer que esses números dizem respeito apenas às prestações de contas de projetos beneficiados com recursos públicos originários do orçamento próprio da Ancine e de renúncias fiscais, conforme disciplinam a Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet ou de Incentivo à Cultura), a Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) e a Medida Provisória 2.228-1/2001 (Lei da Ancine). Não incluem as prestações de contas dos projetos favorecidos com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, até porque, conforme detectado na auditoria e já mencionado nesta representação, não havia nenhum registro de prestação de contas do uso de recursos públicos daquela procedência, tampouco de sua apreciação por parte dos agentes financeiros credenciados ou da Ancine.

14. Na referida auditoria, a Secex-RJ concluiu que a supressão da análise orçamentária e financeira do exame das prestações de contas importa em omissão quanto à verificação da idoneidade dos documentos comprobatórios das despesas realizadas e suas pertinências com os objetos pactuados e com os itens orçamentários aprovados, a caracterizar desconformidade com o princípio constitucional da prestação de contas e os valores republicanos da transparência e da accountability.

15. Corrobora com a aludida conclusão da Secex-RJ a ausência de amparo legal para a instituição da sistemática Ancine+Simplex, nos moldes da IN-Ancine 124/2015, a despeito de o referido normativo interno entrincheirar-se no segundo decreto regulamentar da Lei 11.437/2006 (Lei do FSA), regente da gestão do Fundo Setorial do Audiovisual, ou seja, o Decreto 8.281/2014, de constitucionalidade duvidosa no que refere a procedimento de análise de prestações de contas. Frise-se, a propósito, que nem a citada Lei do FSA (11.437/2006), tampouco a Lei Rouanet (8.313/1991), a Lei do Audiovisual (8.685/1993) e a Lei da Ancine (MP 2.228-1/2001) possuem dispositivo que ampare as normas de procedimento das prestações de contas expostas no Decreto 8.281/2014 e, de consequência, na IN-Ancine 124/2015.

16. Por conseguinte, a unidade técnica propôs uma série de medidas saneadoras, com destaque, considerando os fins desta representação, para que o TCU determine à Ancine, nos prazos definidos, apresentar ao Tribunal revisão da norma reguladora da metodologia Ancine+Simplex, de modo que passe prever a análise orçamentária e financeira da documentação comprobatória das

despesas realizadas em todos os processos de prestação de contas. Ainda, que apresente plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais cujas contas tenham sido aprovadas ou aprovadas com ressalva com base na IN-Ancine 124/2015, sem que haja ocorrido a referida análise financeira complementar, em prazo não superior a doze meses da ciência da deliberação do Tribunal.

17. Outro achado da auditoria a evidenciar a incapacidade da Ancine de proceder à adequada análise das prestações de contas de recursos públicos destinados a programas e projetos voltados às linhas de ação audiovisual consiste na contratação de empresa de prestação de serviços, pela autarquia reguladora do setor, com objetivo de execução indireta, em caráter permanente, de atividades relacionadas àquela atribuição, em afronta ao Decreto 2.271/1997, art. 1º, § 2º, e à Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017, art. 9º, inciso IV, que vedam a execução indireta de atividades inerentes à categorias funcionais do plano de cargos do órgão ou entidade contratante. Tal irregularidade importou na proposta de assinatura de prazo à Ancine para que adote as medidas necessárias à sustação do referido contrato.

18. Ainda na auditoria, que confere base fática a esta representação, foram detectadas outras irregularidades graves decorrentes da ausência de efetiva análise orçamentária e financeira dos documentos comprobatórios das despesas integrantes das prestações de contas. Cite-se o recorrente uso de recursos públicos para pagamentos, pelas produtoras beneficiárias, de tributos de natureza personalíssima, como os impostos de renda de pessoa física e jurídica (IRPF e IRPJ), a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) e, ainda, a empresas com forte coincidência com sua própria composição societária, em especial quanto aos sócios dirigentes, em alguns casos, com localização no mesmo endereço, denotando autocontratos ou pagamentos a si mesmas.

19. Verificou-se, ainda, na amostra de projetos fiscalizados, a execução de despesas em valores e percentuais substancialmente superiores aos respectivos itens orçamentários aprovados, sem justificativa plausível e imprópria aceita pela Ancine, em afronta a expressos comandos normativos da própria autarquia, a exemplo do art. 23, inciso VI, da IN 124/2015 e do art. 58 da IN 125/2015, a resultar proposta da unidade técnica de instauração de tomada de contas especial, pelo TCU, com vistas à recuperação do dano ao erário.

20. Acrescente-se que, em diversos projetos da amostra auditada pela Secex-RJ, foi detectado que, diante de irregularidades verificadas pela Ancine nas prestações de contas analisadas, algumas ensejadoras de glosa das despesas relacionadas e reprovação das contas, consoante as hipóteses arroladas, respectivamente, nos art. 23 e 32 da IN-Ancine 124/2015, a autarquia especial as considerava como falhas comuns e deliberava por mera ressalva à regularidade das contas. Esses achados foram objeto de proposta de ciência de que sua reincidência pode resultar na responsabilização dos gestores e descaracterização da boa-fé.

21. Outras negligências benevolentes no julgamento de prestações de contas também foram identificadas na auditoria. Em diferentes processos de análise de contas, as áreas técnicas da Ancine detectaram inconsistências, a partir do Sistema de Triagem Financeira (STR) ou de observações periciais, e consignaram-nas, fundamentadamente, nos Relatórios de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) ou nos documentos Coleta de Dados para Análise de Prestação de Contas. Não obstante, as instâncias superiores – coordenadora, superintendente e decisória –, a partir dos Relatórios de Análise de Prestação de Contas (RAPC) até as Deliberações de Diretoria Colegiada, recomendavam e deliberavam por desconsiderar aqueles registros nos pareceres técnicos, sem sequer analisar as justificativas apresentadas pelos supostos infratores, sob o desidioso argumento, exarado em cada um dos casos, de que o projeto não fora sorteado para a análise financeira complementar e, portanto, deveria ser submetido apenas a exame simplificado, sem análise dos pagamentos efetuados. A negligência e a desídia verificadas resultaram em proposta de audiência de todos os agentes públicos envolvidos.

22. Do conjunto dessas evidências, decorreu proposta da Secex-RJ, também no âmbito da auditoria, de o TCU recomendar ao Ministério da Cultura, à Ancine, assim como aos demais órgãos

integrantes do Comitê Gestor do FSA, que adotem medidas no sentido de dimensionar a quantidade de convênios e avenças similares, celebrados para repasse de recursos ao setor audiovisual, em um patamar compatível com sua capacidade operacional, especialmente no que tange à efetiva capacidade de fiscalização dos programas e projetos beneficiários e de análise das respectivas prestações de contas, na linha corroborado por diversas manifestações jurisprudenciais do TCU, sob pena de incorrer em gestão temerária dos recursos que lhes são confiados e de prejudicar o devido acompanhamento da execução dos projetos e a avaliação da efetividade da política e dos programas de fomento às atividades audiovisuais.

23. Cabe, por fim, chamar a atenção para que os onzes editais de seleção de projetos até o momento lançados pela SAV/MinC, objetos da presente representação, deixam claro que os recursos a serem aplicados nos novos projetos selecionados, no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, terão origem no FSA e que suas contratações, acompanhamentos, operações financeiras e prestações de contas serão desenvolvidas pela Ancine e pelo BRDE, respectivamente nas qualidades de secretaria-executiva e de agente financeiro do fundo, evidenciando a manutenção da estrutura de governança e controle do fomento direto a ações audiovisuais e, de conseqüente, o risco de se perpetrarem os mesmos vícios e ilegalidades detectados na auditoria realizada na Ancine pela SecexRJ e sumarizados nesta representação.

24. Diante de toda a demonstração de fragilidades, incapacidades e omissões quanto ao pleno exercício das atribuições de supervisão, fiscalização e análise de prestações de contas dos recursos públicos destinados a programas e a ações audiovisuais, seja por parte da Ancine, dos agentes financeiros credenciados a operar os recursos do FSA e das alçadas conselheiras e ministeriais responsáveis, em paralelo com o iminente aporte da vultosa importância de R\$ 1,2 bilhão no setor em 2018, com o propósito de financiar, de forma temerária, a realização de novos projetos, sem que nenhuma medida haja ainda sido tomada pelas instituições públicas envolvidas, no sentido de remediar os problemas detectados na auditoria realizada pela Secex-RJ e reportados nesta assentada, a unidade técnica representa perante a Corte de Contas propondo, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, sejam realizadas oitivas dos agentes públicos envolvidos, previamente à possível adoção de medida cautelar de suspensão da eficácia dos editais de seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro ou outro a que se assemelhe ou que o venha substituir, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas.

Da Admissibilidade

25. A presente representação da Secex-RJ preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsáveis sujeitos a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

26. Ademais, está presente a legitimidade da unidade técnica para representar perante o TCU, tendo em vista a prerrogativa constante do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno.

27. Considerando, ainda, o disposto no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, há interesse público a motivar a análise dos fatos trazidos aos autos, ante da possível ocorrência de violação às normas constitucionais, legais e regulamentares que regem a matéria, apontadas da representação.

28. Dessa forma, a representação deve ser conhecida, para fins de verificar a sua procedência, nos termos dos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

Da Relevância, Materialidade e Risco

29. Consideram-se de alto risco, materialidade e relevância os fatos noticiados na representação, devendo o processo, portanto, ter prosseguimento, em conformidade com o art. 106, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014.

30. Com efeito, a alta relevância decorre dos prováveis impactos negativos na execução da Política Nacional do Cinema e de possíveis danos ao erário provenientes da deficiente gestão dos recursos públicos que se destinam a programas e projetos audiovisuais, em especial no que diz respeito ao controle do uso desses recursos.

31. O volume de recursos envolvidos no objeto da representação pode alcançar R\$ 1,2 bilhão apenas em 2018, correspondentes ao que o Ministério da Cultura e a Ancine vêm noticiando com relação às ações de fomento no âmbito do Programa Audiovisual Geral Futuro, a caracterizar a alta materialidade.

32. Dos fatos noticiados podem resultar acontecimentos que perpetuem irregularidades como as detectadas na auditoria realizada na Ancine, a cargo da Secex-RJ, ou instiguem a ocorrência de outras, a traduzir alto risco para o desenvolvimento bem-sucedido do Política Nacional do Cinema, para o bom emprego de recursos públicos, sem adicionar novos prejuízos econômico e social para o país.

Conclusão

33. A representação formulada pela Secex-RJ reporta notícias veiculadas no site do Ministério da Cultura (MinC) e na imprensa de que o referido ministério, representado por sua Secretaria do Audiovisual (SAv), estaria lançando editais para chamamento de interessados na obtenção de financiamento de projetos audiovisuais, no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, que objetiva destinar para o setor, em 2018, cerca de R\$ 1,2 bilhão provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), mediante operação da SAv e da Agência Nacional do Cinema (Ancine) (reportagens jornalísticas às peças 1-3 e editais de seleção de projetos às peças 4-14).

34. A representação da unidade técnica tem por objetivo orientar a adoção de providências, por parte do TCU, diante da temeridade de vir a consumir o plano de governo reportado, com o custeio público de novas ações e projetos da indústria cinematográfica e televisiva, sobretudo na avultada importância monetária mencionada, diante dos achados relatados pela secretaria do Tribunal em auditoria recentemente realizada (TC 017.413/2017-6).

35. Conquanto a citada fiscalização, já encaminhada ao relator, ainda não tenha sido submetida à apreciação colegiada, cumpre esclarecer que esta representação refere a fatos supervenientes àquele trabalho, não alcançados pelas providências propostas pela unidade técnica naquela oportunidade, mas que, todavia, possuem a mesma natureza e se desenvolverão mediante idênticos ou semelhantes procedimentos, que culminam na liberação de recursos para fomento do setor audiovisual e, provavelmente, reproduzirão os mesmos e outros vícios e irregularidades identificados na referida auditoria.

36. Chama a atenção o fato de o lançamento do Programa Audiovisual Gera Futuro, com previsão de aporte financeiro de R\$ 1,2 bilhão ainda este ano, segundo declarações do Ministério da Cultura e da Ancine à imprensa, a beneficiar ações voltadas não apenas para o cinema, mas também para a televisão, ocorrer em pleno ano eleitoral e, para perplexidade, em um cenário de grave crise fiscal que aflige o país, no qual carecem recursos para as funções de governo mais básicas, como a saúde, a educação e a segurança públicas. A propósito, tampouco se tem destinado recursos desta monta para o custeio das prementes necessidades logísticas e estratégicas da segurança no estado do Rio de Janeiro, ainda que na excepcional e inédita circunstância de intervenção da União.

37. Os fatos narrados da representação descrevem com clareza, a partir dos diversos achados da auditoria, a preocupante situação do controle, a cargo das instituições concedentes, sobre os recursos públicos aplicados nas linhas de ação audiovisual. Ademais, é descrita com pertinência a associação desses fatos com prováveis consequências advindas do lançamento de novas linhas de patrocínio pelo governo federal.

38. Outrossim, a representação conforma-se com os requisitos de admissibilidade e prosseguimento no âmbito do Tribunal, previstos no Regimento Interno e na Resolução-TCU 159/2014, devendo, portanto, ser conhecida, a fim de que se possa apurar, em caráter preventivo, as prováveis implicações do prosseguimento do programa de governo objeto da representação.

39. *Procede a proposta de oitiva prévia dos responsáveis, com vistas à possível adoção de medida cautelar pelo Tribunal, dados a urgência, decorrente das adiantadas providências no sentido de se consumarem as contratações para liberação dos recursos públicos envolvidos, o fundado receio de vir a perpetrar grave lesão ao erário e ao interesse público e o risco de ineficácia da decisão de mérito, caso esta venha a tardar em relação às transferências de recursos e à replicação das irregularidades já identificadas pela unidade técnica do TCU. Com efeito, ante à ausência de informações que evidenciem, inequivocamente, e iminência de se consumarem os supostos atos danosos ao erário e ao interesse público, devem as partes ser ouvidas, previamente a eventual adoção da medida provisória suscitada.*

40. *Tratando-se a representação de recursos a serem destinados a ações audiovisuais, provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), considera-se que devem ser previamente ouvidos os titulares das instâncias que protagonizam a promoção e a operação do Programa Audiovisual Gera Futuro, é dizer, o Ministro de Estado da Cultura, o Secretário do Audiovisual do MinC e o Diretor-Presidente da Ancine.*

Proposta de Encaminhamento

41. *Em face de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

I. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

II. realizar oitiva prévia do Ministro de Estado da Cultura, do Secretário do Audiovisual do Ministro da Cultura (SAv/MinC) e do Diretor-Presidente da Agência Nacional do Cinema (Ancine), com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da notificação, se manifestem quanto à plausibilidade jurídica dos fatos relatados nesta representação, bem como ao perigo de dano ao erário e ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito e, ainda, quanto à eventual perigo de dano reserva, devendo suas manifestações elidirem, sobretudo, os seguintes pontos relatados, sob pena de vir a ser adotada medida cautelar de suspensão da eficácia dos editais de seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, ou outro a que se assemelhe ou que o venha substituir, já publicados ou que ainda o venham a ser, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas:

a) ausência de análise de prestações de contas dos recursos destinados a programas e ações audiovisuais oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), seja por parte dos agentes financeiros credenciados, seja por parte do Ministério da Cultura ou da Ancine, em desconformidade com os princípios constitucionais da prestação de contas e da accountability, insitos no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como com o Decreto 6.299/2007, art. 15, caput e §§, na redação do Decreto 8.281/2014, e com a Instrução Normativa-Ancine 124/2015, arts. 1º, 25, § 5º, e 49;

b) supressão, como regra, do procedimento de análise de prestação de contas, disciplinado pela Instrução Normativa-Ancine 124/2015 e também aplicável aos projetos audiovisuais executados por meio de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), da análise orçamentária e financeira das despesas realizadas pelos beneficiários finais, cingindo-se, em essência, à aferição de cumprimento de objeto, sendo que, apenas 5% dos projetos aprovados nesta fase são selecionados, mediante sorteio, para composição de amostra a ser submetida à denominada análise financeira complementar, além, obviamente, daqueles que já se encontrem em situação irregular ou sob investigação administrativa ou judicial, preterindo, por via de regra, entre outros, o essencial exame dos documentos fiscais que devem compor a Relação de Pagamentos e a conexão desta com os itens orçamentários aprovados (Análise Orçamentária), bem como com os débitos efetuados nas contas correntes autorizadas (Conciliação Bancária), nos termos dos arts. 1º, 8º, 27 e 28 da citada IN-Ancine 124/2015.

III. encaminhar cópia dos autos às autoridades mencionadas no item anterior, com vistas a subsidiar suas respostas”.

3. Diante das circunstâncias processuais, autorizei a realização das aludidas oitivas e, assim, expedi o Despacho acostado à Peça nº 20, nos seguintes termos:

“(...) 3. Bem se sabe que, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, o Ministro Relator pode, de ofício ou mediante provocação, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou mesmo de risco de ineficácia da decisão de mérito, conceder medida cautelar para determinar a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal aprecie o mérito do feito, devendo essa providência ser implementada em face do fumus boni juris e do periculum in mora.

4. No presente caso concreto, a Secex-RJ anotou que o fumus boni juris sobressai da ausência de análise sobre a prestação de contas dos recursos destinados a programas e a ações audiovisuais provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), seja por parte dos agentes financeiros credenciados, seja por parte do Ministério da Cultura ou da Ancine, em desconformidade com os princípios constitucionais da prestação de contas e da accountability, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 15 do Decreto 6.299, de 2007, com a redação dada pelo Decreto 8.281, de 2014, e nos arts. 1º, 25, § 5º, e 49 da Instrução Normativa Ancine 124, de 2015.

5. Por esse ângulo, conforme a Secex-RJ apurou em fiscalização realizada sobre a Ancine, no bojo do TC 017.413/2017-6, mais de R\$ 1 bilhão já teriam sido disponibilizados em recursos do FSA a aproximadamente 1.500 projetos audiovisuais, entre 2008 e 2016, sem que houvesse, até a execução da referida auditoria, a necessária apreciação das prestações de contas inerentes a diversos projetos já concluídos.

6. Na referida auditoria, foi informado, ainda, que permaneceriam em vigor os contratos celebrados entre a Ancine e os agentes financeiros credenciados, com a previsão de novos repasses e aplicações, a exemplo da transferência da vultosa importância de R\$ 5 bilhões, entre 2017 e 2021, a partir da Ancine ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como agente financeiro central, e do BNDES ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

7. Por seu turno, como metodologia instituída por meio da Instrução Normativa Ancine nº 124, de 2015, o Ancine+Simples foi considerado irregular na citada auditoria, pois, sob o pretexto de agilizar a análise das prestações de contas, a referida metodologia tentou suprimir, muitas vezes, a análise orçamentário-financeira sobre os dispêndios incorridos pelos beneficiários finais, tentando cingir-se essencialmente à aferição do cumprimento do objeto.

8. Em linhas gerais, dos projetos aprovados nessa fase, apenas 5% seriam selecionados, por meio de sorteio, para a composição de amostra a ser submetida à também denominada análise financeira complementar, de sorte que todas as demais prestações de contas deixariam de ser submetidas a essa análise essencial à verificação da correta aplicação dos recursos públicos, pelo exame, entre outros elementos, dos documentos fiscais integrantes da relação de pagamentos, além da correlação destes documentos com os itens orçamentários aprovados (análise orçamentária) e com os débitos efetuados nas contas correntes autorizadas (conciliação bancária), nos termos dos arts. 1º, 8º, 27 e 28 da citada IN Ancine nº 124, de 2015.

9. A título de exemplo sobre o volume de prestações de contas pendentes de análise, subsistiria, no início de 2017, o estoque de 1.816 processos, destacando que, em 2016 e 2017, teriam sido respectivamente analisadas apenas 118 e 175 prestações de contas na sistemática simplificada da IN Ancine nº 124, de 2015 (Ancine+Simples).

10. Por esse prisma, na referida auditoria, a Secex-RJ anotou que a supressão da análise orçamentário-financeira das prestações de contas importaria em omissão sobre a verificação da idoneidade dos documentos comprobatórios das despesas realizadas e da sua pertinência com os objetos pactuados e com os itens orçamentários aprovados, para caracterizar a desconformidade com o princípio constitucional da prestação de contas e com os valores republicanos da transparência e da accountability.

11. Por esse ângulo, a unidade técnica aduziu que, até a presente data e a partir das informações obtidas junto ao site do MinC (<http://www.cultura.gov.br/editais-audiovisual-gerafuturo>), teria ocorrido a publicação de 11 (onze) editais, tornando públicos os processos seletivos de 143 projetos audiovisuais com diferentes características, além de outros processos, sem o necessário quantitativo, para a realização de festivais, mostras, premiações, entre outros objetos, sob o montante de R\$ 237,5 milhões a serem disponibilizados, tendo vários desses processos seletivos já contado com os seus prazos de inscrição abertos ou encerrados (editais juntados às Peças n os 4/14).

12. De qualquer sorte, como a resposta à oitiva prévia deve ser oferecida no exíguo prazo de 5 (cinco) dias úteis, nos termos do RITCU, entendo que, antes de apreciar a necessidade de concessão da suscitada cautelar, seja promovida a oitiva prévia das partes.

13. Por tudo isso, nos termos do art. 237, VI, do RITCU, conheço da presente representação e determino à Secex-RJ que adote as seguintes medidas:

13.1. promova, nos termos do § 2º do art. 276 do RITCU, a prévia oitiva do Ministério da Cultura e da sua Secretaria de Audiovisual, além da Agência Nacional do Cinema, para, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, manifestarem-se todas as falhas noticiadas na presente representação e, especialmente, sobre os seguintes indícios de irregularidade:

13.1.1. ausência de análise sobre a prestação de contas dos recursos destinados a programas e a ações audiovisuais provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), seja por parte dos agentes financeiros credenciados, seja por parte do Ministério da Cultura ou da Ancine, em desconformidade com os princípios constitucionais da prestação de contas e da accountability, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 15 do Decreto 6.299, de 2007, com a redação dada pelo Decreto 8.281, de 2014, e nos arts. 1º, 25, § 5º, e 49 da Instrução Normativa Ancine 124, de 2015;

13.1.2. supressão da análise orçamentário-financeira das prestações de contas, importando em omissão sobre a verificação da idoneidade dos documentos comprobatórios das despesas realizadas e da sua pertinência com os objetos pactuados e com os itens orçamentários aprovados, em desconformidade, assim, com o princípio constitucional da prestação de contas e com os valores republicanos da transparência e da accountability;

13.2. envie a cópia da peça inicial deste processo e do parecer da unidade técnica acostado à Peça nº 17, junto ao escritório de comunicação das oitivas, além da cópia do presente Despacho, com vistas a servir de subsídio para a correspondente manifestação nestes autos;

13.3. promova, após a prestação das informações ou o vencimento do prazo fixado, a instrução cautelar deste processo ou mesmo a instrução de mérito do feito, com o subsequente encaminhamento dos autos ao meu Gabinete; e

13.4. informe aos gestores públicos que o prosseguimento dos atos ora questionados, antes da manifestação conclusiva pelo TCU, pode ensejar a aplicação da multa legal, além da eventual imputação de débito, caso, no mérito, o TCU venha a concluir pela ocorrência de irregularidades”.

4. Em resposta às referidas oitivas, a Ancine, a SAv e o MinC acostaram as suas manifestações às Peças 25 e 29, tendo, após a análise do feito, o auditor federal da Secex-RJ lançado o seu parecer à Peça nº 37 (fls. 1/10), com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peça nºs 38 e 29), nos seguintes termos:

“Analisam-se, nesta oportunidade, as respostas do Ministério da Cultura (MinC), de sua Secretaria de Audiovisual (SAv) e da Agência Nacional do Cinema (Ancine) às oitivas prévias à adoção de medida cautelar, proposta neste processo de representação de autoria da Secretaria de Controle Externo do Externo do Rio de Janeiro (Secex-RJ), em virtude do risco iminente de ocorrência de irregularidades e de danos ao erário resultantes de potenciais contratações derivadas do lançamento de editais pelo MinC, representado pela SAv, para seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, proponentes destinatários de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

2. A medida cautelar em apreço destina-se, na forma proposta, à suspensão da eficácia dos referidos editais, até que o TCU decida quanto ao mérito das questões suscitadas na representação.

3. A representação da Secex-RJ, sob a relatoria do ministro-substituto André Luís de Carvalho, sucedeu-se logo após auditoria realizada pela referida unidade técnica, também presidida por sua excelência, cujo objeto foi a metodologia Ancine+Simplex, regulamentada por aquela agência reguladora, de análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais, provenientes de incentivos fiscais, do orçamento próprio da Ancine e, ainda, do FSA.

4. Reportam-se, na peça inaugural da representação (peça 17), diversos indícios de irregularidade e ilegalidade relatados na auditoria que a precedeu (TC 017.413/2017-6), derivadas, em sua maioria, de fragilidades detectadas na aludida metodologia simplificada de análise de prestações de contas.

5. Sobressai dentre os aludidos achados da auditoria, sendo alçado à fundamentação factual determinante desta representação e da incidente proposta de medida cautelar, a absoluta ausência de apreciação de prestação de contas relativas a projetos audiovisuais beneficiários de recursos do FSA.

6. A propósito, destaca-se na exordial da representação que, “consoante apurou-se na Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro fiscalização realizada pela Secex-RJ, já foram disponibilizados mais de R\$ 1 bilhão em recursos do FSA a, aproximadamente, 1.500 projetos audiovisuais entre 2008 e 2016, sem que houvesse, até a fase de execução da auditoria, apreciação de prestações de contas referentes às centenas de projetos já concluídos e, portanto, em condições de prestar contas”.

7. Nesse sentido, anuindo a proposta da unidade representante, o despacho autorizativo da oitiva prévia à medida cautelar (peça 18) destaca que as manifestações das instituições responsáveis devem elidir, sobretudo, os seguintes indícios de irregularidade suscitados na representação, bem como versar sobre os pressupostos da medida cautelar alvitrada e sobre eventual perigo de dano reverso, caso se efetive o provimento acautelatório:

‘13.1.1. ausência de análise sobre a prestação de contas dos recursos destinados a programas e a ações audiovisuais provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), seja por parte dos agentes financeiros credenciados, seja por parte do Ministério da Cultura ou da Ancine, em desconformidade com os princípios constitucionais da prestação de contas e da accountability, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 15 do Decreto 6.299, de 2007, com a redação dada pelo Decreto 8.281, de 2014, e nos arts. 1º, 25, § 5º, e 49 da Instrução Normativa Ancine 124, de 2015;

13.1.2. supressão da análise orçamentário-financeira das prestações de contas, importando em omissão sobre a verificação da idoneidade dos documentos comprobatórios das despesas realizadas e da sua pertinência com os objetos pactuados e com os itens orçamentários aprovados, em desconformidade, assim, com o princípio constitucional da prestação de contas e com os valores republicanos da transparência e da accountability’.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS OITIVAS PRÉVIAS

Quanto à ausência de análise de prestações de contas dos recursos do FSA

8. Do cotejo dos pronunciamentos da Ancine (peça 25), da SAV (peça 29, pág. 32-51) e do MinC (peça 29, pág. 52-56), não se verifica qualquer consideração objetiva contrária a este fato suscitado na representação, o qual protagoniza a motivação da Secex-RJ de representar perante o TCU.

9. Nada obstante, a respeito do assunto, a Ancine traz informações acerca de providências que estariam sendo tomadas, no âmbito da nova gestão da autarquia, ingressada na entidade após a auditoria realizada pela Secex-RJ, com vistas a melhorias na gestão do FSA, concernentes a (i) ‘Novo controle de acompanhamento dos projetos e do retorno financeiro do FSA’, (ii) ‘Nova estrutura do

comitê de investimento do FSA' e (iii) 'Obrigação dos agentes financeiros do FSA - prestação de contas'.

10. Sobre este último ponto, a agência destaca que os contratos e planos de trabalho com os agentes financeiros do FSA estão em processo de revisão, com vistas à 'adequação das instruções normativas da agência e das boas práticas de controle de recursos públicos'. Acrescenta, a esse respeito, que os referidos contratos e planos de trabalho devem vir a ser objeto de auditoria interna.

11. Cumpre trazer à luz a obrigação dos agentes financeiros do FSA quanto à análise e deliberação sobre as prestações de contas dos beneficiários finais dos recursos daquela fonte de fomento de ações audiovisuais, consoante previsto no Decreto 6.299/2007, art. 15, caput e §§, com redações do Decreto 8.281/2014, e na Instrução Normativa-Ancine 124/2015, arts. 1º, 25, § 5º, e 49.

12. Para o cumprimento desse mister, os agentes financeiros são devidamente remunerados a uma taxa média de 2% dos valores por eles recebidos ou repassados, conforme detalhadamente reportado no relatório da auditoria que antecedeu esta representação.

13. Às peças 35 e 36 destes autos, extraídas por cópia dos autos da citada auditoria, arrolam-se os projetos audiovisuais destinatários de mais de R\$ 1 bilhão em recursos do FSA, sendo R\$ 797 milhões a 1.174 projetos aprovados entre 2009 e 2016 e não concluídos até o período de execução da auditoria na Ancine, e R\$ 286 milhões a 317 projetos contemplados entre 2008 a 2014 e já concluídos, portanto, desde então em condições de apresentarem e de serem analisadas as respectivas prestações de contas. - Quanto à supressão da análise orçamentário-financeira das prestações de contas na metodologia Ancine+Simples

14. Questão adjacente a ser verificada diz respeito ao seguinte aspecto: caso a própria Ancine passasse a analisar as prestações de contas dos projetos com recursos do FSA, a metodologia Ancine+Simples seria adequada?

15. Como foi dito na representação, a sistemática Ancine+Simples suprime, da quase totalidade das prestações de contas, exame essencial à verificação da correta aplicação dos recursos destinados às ações audiovisuais beneficiárias de fomento financeiro direto (FSA e orçamento próprio da Ancine) ou indireto (incentivos fiscais). Por decorrência dessa supressão, que omite a análise acurada dos comprovantes de despesas, diversos indícios de irregularidade foram identificados na auditoria realizada na Ancine, os quais se afiliam aos fundamentos desta representação.

16. Também com respeito a este ponto, as respostas às oitivas prévias não contraditam a suposta irregularidade. Com efeito, é próprio da sistemática simplificada de análise de prestações de contas em apreço (Ancine+Simples), de acordo com as normas que a instituíram e a regulam, a realização da também denominada 'análise financeira complementar', como regra, de apenas 5% das prestações de contas dos projetos audiovisuais contemplados com recursos públicos, em regime de amostragem definida mediante sorteio.

17. A Ancine, entretanto, busca justificar a criação do modelo de aferição de prestações de contas no incremento significativo dos projetos financiados, assim como do valor do investimento público com o advento de marcos regulatórios que conferiram, particularmente ao FSA, uma 'ação financeira mais ampla e diversificada' e que 'trouxeram novos desafios para a agência'. Nessa linha, acrescenta ter sido 'imperioso que se construísse um modelo de prestações de contas e acompanhamento de projetos que fosse condizente com o aumento exponencial da quantidade e diversificação das obras incentivadas'.

18. Reconhece, contudo, a 'importância do estudo realizado pela Secex-RJ no ato de realizar a representação' e que, para a nova gestão iniciada em 2 de janeiro de 2018, 'tais apontamentos permitem a realização dos ajustes necessários para que sejam preservados os princípios constitucionais da transparência, da prestação de contas e do accountability'.

19. Por outro lado, intenta associar registros de equipe técnica do TCU, em relatório de levantamento de riscos realizado na Ancine em 2016 (TC 014.483/2016-5), a razões para manutenção da metodologia Ancine+Simples. Mediante análise SWOT, a equipe teria detectado os seguintes riscos, sublinhados pela autarquia respondente: (i) no macroprocesso 'Desenvolver', RI – Demandar

tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas; R2 – Demandar tempo excessivo para resolver questões internas, R14 – Retardar o cumprimento de metas institucionais, R15 – Paralisar setores essenciais à atividade da Ancine; (ii) no macroprocesso ‘Regular’, R1 – Demandar tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas, R2 – Demandar tempo excessivo para resolver questões internas.

20. *Acrescenta, ainda com referência ao relatório de levantamento, que ‘o modelo Ancine+Simple foi destacado no corpo do relatório’. Em sequência, faz citação a trecho do aludido relatório, bem como sua reprodução no voto do relator, ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, onde se descreve que ‘a Ancine tem se empenhado em três iniciativas com vistas ao atingimento de seu objetivo institucional: i) o Programa Brasil de Todas as Telas; ii) o Projeto Ancine+Simple; e iii) o Sistema de Controle de Bilheterias. (...) Já o Projeto Ancine+Simple visa ao aperfeiçoamento da gestão do financiamento público do setor audiovisual, por meio do aumento da produtividade e da transparência dos processos’.*

21. *Primeiramente, os referidos riscos que haviam sido detectados pela equipe de levantamento do TCU em 2016 emergiram da aplicação de técnicas de análise dos citados macroprocessos institucionais como um todo, isto é, para além do detalhamento de riscos específicos do processo de análise de prestações de contas vigente na entidade, o qual, esclareça-se, já era o Ancine+Simple. A propósito, o exame detalhado dessa metodologia de controle adotada pela autarquia veio a constituir-se, justamente, no objeto da auditoria realizada pela mesma unidade técnica do TCU no ano seguinte (2017), cujos indícios de irregularidade e ilegalidade verificados alicerçaram a presente representação da Secex-RJ.*

22. *Segundo, as menções no relatório de levantamento de 2016 e no voto do relator acerca da metodologia Ancine+Simple, como se evidenciam, são meramente descritivas e se inserem no contexto próprio das fiscalizações do TCU na modalidade de ‘levantamento’, em que são consignados, sem nenhum juízo definitivo de valor, registros relacionados com a gestão, as normas, as estratégias, os controles institucionais e outros, a fim de produzir conhecimento sobre unidade jurisdicionada, bem como detectar riscos que justifiquem a realização de futuras ações de controle a cargo do TCU.*

23. *Cumprir registrar, neste ponto, ter sido exatamente no processo do levantamento de 2016, em suas peças de confidencialidade sigilosa, de interesse interno do TCU, onde se encontra a indicação, dentre outros, do risco inerente à metodologia Ancine+Simple, do qual, inclusive, resultou a auditoria realizada em 2017.*

24. *Afirma a Ancine, ainda, que, para 95% dos projetos executados, a prestação de contas se constitui de Relatório de Prestação de Contas e que, para um quantitativo não inferior a 5%, que compõem a Plano Amostral, também se inclui o Relatório de Análise Financeira Complementar.*

25. *No relatório da auditoria na Ancine, a equipe técnica do TCU já consignava ser indissociável do processo regular de análise de prestações de contas do uso de recursos públicos o exame efetivo dos documentos comprobatórios das despesas realizadas, a fim de aferir a sua idoneidade, sua eventual reutilização em mais de um projeto, sua inserção na correspondente relação de pagamentos do projeto e a correspondência com os itens orçamentários aprovados (análise orçamentária), assim como com os débitos efetuados nas contas correntes (conciliação bancária), entre outros, que constituem a denominada Análise Financeira Complementar, a qual são submetidos, de regra, apenas 5% dos projetos audiovisuais a cargo da Ancine.*

26. *Além disso, a técnica de amostragem aplicada ao controle de recursos públicos transferidos com índole convencional, ainda que sob a denominação de contrato de repasse ou investimento, compreende prática de auditagem, não admitida como expediente de seleção aleatória, por parte do órgão transferidor dos recursos, das prestações de contas que devem ser submetidas à análise integral.*

27. *A autarquia também invoca dispositivo do Decreto-lei 200/1967 para asseverar que ‘a essencialidade do controle não se reflete na simples imposição de um modelo burocrático – solene e formalista’. Reza o citado dispositivo do decreto-lei:*

‘Art. 14 O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.’

28. *Igualmente, a SAV cita essa norma para afirmar que, embora o modelo Ancine+Simples possa e deva ser aprimorado, a premissa que se busca atingir com metodologia é meritória no sentido de simplificar a desburocratizar a atuação estatal. Antes, todavia, certifica que a fase de prestação de contas dos projetos audiovisuais beneficiários do investimento do FSA está a cargo da Ancine e reconhece que os fundamentos do apontado preceito do Decreto-lei 200/1967 ‘não visam a facultar à Administração Pública que se abdique de sua missão de realizar todos os procedimentos da accountability, senão a buscar “formas eficientes, mas econômicas, de realizar tais procedimentos’.*

29. *Na sequência, descreve práticas adotadas no âmbito do MinC, voltadas para o acompanhamento dos projetos audiovisuais beneficiários de incentivos fiscais da Lei Rouanet, para afirmar que ‘modelo similar também pode ser adotado no âmbito dos aprimoramentos a serem executados no Ancine+Simples’. Evidencia-se, portanto, o reconhecimento da necessidade de se aprimorar os mecanismos de controle a cargo da Ancine.*

30. *A racionalização de processos de trabalho na administração pública, com o propósito de alcançar maiores índices de efetividade e otimização no uso de recursos, constitui-se em boa prática de gestão reiteradamente incentivada pelo TCU. Outrossim, a atuação da Corte de Contas visa, precipuamente, a induzir a adoção de boas práticas de gestão e governança como propulsoras do êxito das políticas públicas, que têm na sociedade o principal financiador e destinatário, e não a impelir a adoção de práticas de controle inócuas, desconformes com a lei e desassociadas de seu precípua objetivo.*

31. *Exemplifique-se a recomendação proposta no relatório da citada auditoria na Ancine, dirigida ao MinC, ao Ministério da Educação, à Casa Civil da Presidência da República e à própria Ancine, integrantes do Comitê Gestor do FSA, para que (peça 215 do TC 017.413/2017-6):*

‘210. 4. recomendar (...) que, de forma articulada, adotem medidas no sentido de dimensionar a quantidade de convênios e avenças similares, celebrados para repasse de recursos ao setor audiovisual, em um patamar compatível com sua capacidade operacional, em especial no que diz respeito à efetiva capacidade de fiscalização dos projetos beneficiários e análise das respectivas prestações de contas de acordo com consolidada jurisprudência do Tribunal, expressa nos Acórdãos 9690/2011-TCU/2ª Câmara, 3642/2012-TCU/2ª Câmara e 1224/2014-TCU/1ª Câmara, entre outros, sob pena de incorrer em gestão temerária dos recursos que lhe são confiados e prejudicar o devido acompanhamento da execução dos projetos e a avaliação da efetividade dos programas de fomento das atividades audiovisuais.’

32. *Destaque-se, ainda, da mesma fonte, a seguinte proposta de recomendação ao Ministério da Cultura: ‘210.5. recomendar (...) que, no contexto dos objetivos do seu Comitê Permanente para a Desburocratização, instalado por força do Decreto s/n de 7/3/2017, avalie, no que se refere ao financiamento de projetos audiovisuais, a conveniência de se regulamentar, de forma mais precisa, o uso a ser dado aos recursos públicos disponibilizados, evitando-se elevados percentuais de despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados, coexistentes com taxas de gerenciamento que já remuneram as entidades beneficiárias, de modo a viabilizar a simplificação dos procedimentos de análise das prestações de contas e do uso regular dos recursos públicos aportados, a redução de custos e de riscos à eficiência dos processos de gestão da política pública envolvida, fazendo também encaminhar proposta nesse sentido ao Conselho Nacional de Desburocratização, conforme previsto no art. 1º, §§ 1º e 2º, do citado decreto.’*

33. Em sua resposta à oitiva prévia, a Ancine acrescenta que a sistemática de acompanhamento e fiscalização de projetos audiovisuais, bem como de apresentação e análise de prestação de contas foi instituída pelo Decreto 8.281/2014, no qual a autarquia, no uso de seu poder regulamentar, editou as Instruções Normativas 124 e 125/2015, sendo, a primeira, com o fito de disciplinar a sistemática Ancine+Simple de análise de prestações de contas.

34. A esse respeito, a peça inicial desta representação tece as seguintes considerações, que enfatizam a ausência de base legislativa do referido decreto no ponto em questão: 'Corrobora com a aludida conclusão da Secex-RJ a ausência de amparo legal para a instituição da sistemática Ancine+Simples, nos moldes da IN-Ancine 124/2015, a despeito de o referido normativo interno entrincheirar-se no segundo decreto regulamentar da Lei 11.437/2006 (Lei do FSA), regente da gestão do Fundo Setorial do Audiovisual, ou seja, o Decreto 8.281/2014, de constitucionalidade duvidosa no que refere a procedimento de análise de prestações de contas. Frise-se, a propósito, que nem a citada Lei do FSA (11.437/2006), tampouco a Lei Rouanet (8.313/1991), a Lei do Audiovisual (8.685/1993) e a Lei da Ancine (MP 2.228-1/2001) possuem dispositivo que ampare as normas de procedimento das prestações contas expostas no Decreto 8.281/2014 e, de consequência, na IN-Ancine 124/2015.'

Quanto aos pressupostos positivos e negativos da medida cautelar proposta (*fumus boni iuris*, *periculum in mora* e *periculum in mora reverso*)

35. Com respeito à probabilidade jurídica dos fatos relatados na representação (*fumus boni iuris*), a análise das manifestações dos órgãos responsáveis encontra-se nos dois itens antecedentes, nos quais se conclui por sustentar-se a evidência do pressuposto factual da medida cautelar proposta.

36. No que tange ao perigo de dano ao erário e ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito (*periculum in mora*), apresentam diversas considerações concernentes a impactos negativos, de ordem econômica, cultural e social, que eventual paralisação do Programa Audiovisual Gera Futuro poderia gerar.

37. Nessa linha de argumentação, expõem dados que demonstram significativos avanços da indústria brasileira do setor, sua considerável representação na composição do PIB nacional, na geração de empregos, na diversificação de oportunidades, com o estabelecimento de cotas para estreantes, no crescente reconhecimento de obras brasileiras em eventos de premiação internacionais, entre outros.

38. A SA_v também descreve, graficamente, a cronologia com que deverá se suceder a cadeia de produção dos projetos audiovisuais que se encontram em fase de seleção por meio dos editais de chamamento objetado na representação da Secex-RJ.

39. A partir dessa informação e com o propósito de mitigar o pressuposto temporal da medida de urgência, afirma que:

'(...) a conclusão dos projetos decorrentes dos certames, com sua consequente prestação de contas, somente ocorrerá no prazo de aproximadamente 2,5 a 3 anos. Ou seja, há plena viabilidade de se proceder aos ajustes no modelo de análise da Prestação de Contas, seja mediante aprimoramento do Ancine+Simples, seja na adoção de procedimentos outros, sem que haja interrupção da política pública em implementação, com todas as consequências que adviriam de tal decisão'.

40. Cumpre esclarecer, de antemão, que, neste caso concreto, o perigo da demora da decisão de mérito, a justificar a possível adoção de uma medida provisória de natureza cautelar, toma por referência não apenas o risco de virem a se proceder às análises das prestações de contas dos novos projetos audiovisuais com base na metodologia Ancine+Simples, mas também o risco iminente de consumir-se a contratação financeira dos projetos selecionados no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, com a consequente liberação de recursos do FSA para os novos projetos, sem que medidas concretas hajam sido tomadas no sentido de sanar os achados da auditoria que motivaram esta representação.

41. *Recorde-se que, até a fase de execução da auditoria na Ancine, sequer houve apreciação das prestações de contas referentes às centenas de projetos audiovisuais contemplados com recursos do FSA, entre 2008 e 2016, e já concluídos, portanto, sem a devida análise e certificação, pelos entes responsáveis, quanto à regularidade da destinação desses recursos públicos de elevada monta e, por consequência, quanto à efetividade da execução da política pública de fomento à cultura por meio de programas e projetos audiovisuais.*

42. *Feitas essas considerações, afirma-se não haver como assegurar que, após a liberação de recursos do FSA para novos projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, as necessárias medidas saneadoras das irregularidades detectadas virão a ser tomadas espontaneamente pelos órgãos responsáveis, o que corrobora a presença do pressuposto temporal para a adoção de medida cautelar.*

43. *No que concerne a eventual periculum in mora reverso, caso adotada a medida cautelar, retoma-se a informação da Secretaria do Audiovisual sobre a cronologia da cadeia de produção dos projetos audiovisuais em tela. Segundo a qual, a fase de 'Contratação' de tais projetos tem previsão de ocorrer no prazo total de 8,5 a 18 meses, contados da fase de 'Aprovação da Linha no CGFSA' (1 mês), à qual se pospõem as fases de 'Edital: Abertura de Inscrições' (45 a 60 dias), 'Edital: Processo Seletivo' (3 meses) e o próprio intervalo estimado para 'Contratação' (3 a 12 meses).*

44. *Nessa linha, considerando que os primeiros projetos a lograrem êxito na fase de seleção do Programa Audiovisual Geral Futuro já estariam habilitados a ingressar na fase seguinte, isto é, da contratação da operação financeira com o agente financeiro do FSA – o BRDE –, e que esta fase possui uma margem cronológica de efetivação entre 3 a 12 meses, não haveria prejuízo significativo ao programa de fomento em virtude da espera do pronunciamento do TCU quanto ao mérito das questões suscitadas na representação de sua unidade técnica, mormente se a medida cautelar proposta contiver efeito de obstar apenas a fase de Contratação da operação financeira, sem impedir que se dê continuidade ao Processo Seletivo.*

45. *Nessa hipótese, a revogação da medida cautelar pelo TCU poderia ser condicionada à entrega de plano de ação, por parte dos órgãos responsáveis, contendo medidas factíveis em suas esferas de competência, com indicação dos respectivos responsáveis diretos e prazos para execução, destinadas ao saneamento das irregularidades que motivaram a representação.*

CONCLUSÃO

46. *A representação da Secex-RJ decorre do lançamento de editais pelo Ministério da Cultura (MinC), representado por sua Secretaria do Audiovisual (SAv), para seleção de novos projetos a serem contemplados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), no âmbito do Programa Audiovisual Geral Futuro, operado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine). O referido programa prevê o aporte de R\$ 1,2 bilhão em 2018.*

47. *Consta da representação proposta de adoção de medida cautelar de suspensão dos editais de seleção associados ao citado programa, em virtude dos achados de auditoria recém realizada na Ancine pela unidade técnica do TCU, os quais consistem, em síntese, (i) na ausência de análise das prestações de contas dos projetos audiovisuais financiados pelo FSA, os quais somavam cerca de 1.500, com aporte de recursos daquela origem superior a R\$ 1 bilhão, entre 2008 e 2016, havendo centenas de projetos já concluídos, portanto, em condições de terem suas contas analisadas, (ii) uso de metodologia simplificada de análise de prestações de contas (Ancine+Simples), que também seria aplicada aos projetos do FSA, na qual, de regra, é suprimida a análise financeira-orçamentária, essencial à certificação da regular aplicação dos recursos públicos nas ações audiovisuais, bem como da efetividade da política pública de fomento financeiro do setor. De tais achados da auditoria derivaram vários outros, que são resumidos na inicial desta representação (peça 17).*

48. Conhecida a representação pelo relator do processo e autorizada a oitiva prévia à adoção da medida cautelar (peça 20), procede-se, nesta assentada, às respectivas análises das manifestações do MinC (peça 29, págs. 52-56), da SAV (peça 29, págs. 32-51) e da Ancine (peça 25).

49. Nos parágrafos anteriores, tecem-se considerações que concluem por não haverem sido afastadas as razões da representação, tampouco os requisitos positivos (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*) e negativo (*periculum in mora reverso*) para a imediata adoção de medida cautelar.

50. Não obstante, há elementos apresentados pelos órgãos respondentes que justificariam a mudança do alcance da medida cautelar alvitrada, cuja efetivação sustaria todos os efeitos dos editais de chamamento no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, desde as suas fases iniciais, isto é, de abertura de inscrições e de seleção dos projetos, já em andamento.

51. Trazem aos autos a cronologia estimada das fases por que os projetos audiovisuais deverão passar (peça 29, pág. 37). Consoante a informação, a fase de contratação da operação financeira, junto ao agente financeiro credenciado, o BRDE, somente é prevista consumir-se no período entre 3 a 12 meses após concluído o processo seletivo.

52. Para o interesse público imediato que esta representação objetiva alcançar, isto é, evitar que novos aportes recursos do FSA sejam efetuados sem que medidas concretas hajam sido tomadas pelos órgãos competentes, no sentido de sanar os achados de auditoria que motivaram esta representação, não se entrevê, a princípio, óbice a que seja facultado o prosseguimento das fases que precedem a contratação das operações financeiras, a qual inaugura a liberação dos recursos aos projetos beneficiários.

53. Nesse sentido, cabe a adoção de medida cautelar para determinar aos órgãos responsáveis que adotem imediatas providências para sustar ou obstar as referidas contratações, podendo a medida de urgência vir a ser revogada caso a Ancine, na condição de secretaria-executiva do FSA, de contratante do agente financeiro do fundo e autora da norma que rege a metodologia Ancine+Simple de análise de prestação de contas (IN 124/2015), apresente adequado plano de ação, com descrição das medidas a serem adotados, respectivos responsáveis e prazos de conclusão, cujas medidas devem estar adstritas à sua esfera de competência, com vistas à (i) expedição de nova norma que substitua o citado regulamento, a qual deve prever a análise integral aplicada a todas as prestações de contas, bem como à (ii) análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do FSA, ainda pendentes da referida ação.

54. Registre-se que as determinações à Ancine aduzidas no item anterior equiparam-se às determinações propostas no relatório da citada auditoria realizada naquela autarquia em 2017 (peça 215, pág. 56, itens 210.1, “a”, e 210.2, do TC 017.413/2017-6, ainda pendente de deliberação do TCU).

55. Tal proposta, em certa medida, coaduna-se com a intenção expressa pelo senhor Ministro de Estado da Cultura, em ofício dirigido ao relator deste processo (peça 32), por meio do qual sua excelência, de início, agradece ‘as tempestivas advertências que visam a proteger o erário e a correção dos procedimentos no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual’, e informa já haver adotado as seguintes providências:

2. Em referência ao Processo TC 011.908/2018-1, recomendei à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que se abstenha da aplicação nas linhas de investimento do programa Audiovisual Gera Futuro do modelo de prestação de contas simplificado, denominado Ancine+Simple, devendo utilizar a prestação de contas na modalidade completa, fiscal e contábil para 100% (cem por cento) dos projetos, conforme disposto no Ofício nº 136/2018/GM-MinC (0594430), com cópia anexa.

3. Recomendei também que, a partir desta data, a Ancine avoque as prestações de contas distribuídas ao BRDE no âmbito do programa supracitado, se for o caso, a fim de que execute centralizadamente os controles das verbas nos moldes estipulados pelo Tribunal.

4. A fim de criar condições operacionais para esta alteração procedimental, comunico a V. Exa. que aprovei o pedido de abertura de concurso para a Ancine, através do Aviso nº 113/2018,

de 29 de maio de 2018 (0592717), dirigido ao Exmo. Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em anexo. De igual maneira, adotei para o MinC o pedido de abertura de vagas através do Aviso 105/2018, de 21 de maio de 2018 (0584932), em anexo. Adicionalmente, solicitei estudo a fim de que, se necessário, haja solicitação de contratação temporária de apoio.'

56. A despeito de as providências tomadas pela autoridade ministerial convergirem para a linha de encaminhamento ora desenvolvida, as recomendações e solicitações que as constituem, decerto, não auferem substituir o plano de ação objeto da determinação a ser proposta, uma vez que, embora assertivas, ainda se circunscrevem em nível prospectivo, com caráter de intenção, sem definitividade.

57. Registre-se, por fim, a juntada a estes autos de ofícios firmados, conjuntamente, por associações representativas das entidades que atuam no setor audiovisual (peça 31) e, mais especificamente, na linha de animação (peça 33), conquanto não constituam partes no processo. Por meio dos citados expedientes, em suma, reforçam a importância da continuidade do programa de financiamento público à produção audiovisual, com argumentos que se assemelham àqueles lançados nos pronunciamentos do MinC, da SAV e da Ancine.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, considerando que esta representação fora conhecida pelo relator, por meio do despacho peça 18, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. adotar medida cautelar, presentes os requisitos do art. 276, caput, do Regimento Interno, para determinar ao Ministério da Cultura (MinC), à sua Secretaria do Audiovisual (SAV) e à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que adotem providências para a imediata sustação das contratações de operação financeira, junto aos agentes financeiros do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), de projetos selecionados no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, podendo a medida acautelatória vir a ser revogada caso o TCU considere adequadamente atendida a determinação de que trata o item a seguir, no que concerne à apresentação do plano de ação;

II. determinar ao Ministério da Cultura, à sua Secretaria do Audiovisual, bem como à Agência Nacional do Cinema, na condição de secretaria-executiva do FSA, de contratante dos agentes financeiros credenciados e de autora da norma que rege a metodologia Ancine+Simples de análise de prestações de contas dos projetos audiovisuais (Instrução Normativa 124/2015), que, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, apresentem ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação para as providências descritas a seguir, cujas medidas devem estar adstritas às suas esferas de competência, devendo o referido plano conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, os responsáveis por cada ação e o prazo para a sua implementação, que não deve ser superior a 12 (doze) meses, também contados da ciência da deliberação do TCU:

a) expedição de norma que discipline a apresentação e a análise de prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais, por via de fomento direto ou indireto, em substituição à Instrução Normativa 124/2015, da Ancine, de modo que todos os projetos tenham suas prestações de contas submetidas à análise integral, isto é, consoante os termos usados na referida norma ainda em vigor, tanto à análise de cumprimento de objeto quanto à análise financeira complementar, sem a adoção de expedientes de amostragem, quando tal técnica possa subtrair aspectos essenciais de análise dessas prestações de contas;

b) análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados pelos agentes financeiros credenciados, tendo em conta os prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo as análises basearem-se no novo regulamento de que trata o subitem anterior;

III. dar ciência do inteiro teor da deliberação a ser adotada ao Ministério da Cultura, à Agência Nacional do Cinema, à Casa Civil da Presidência da República (membros do Comitê Gestor

do Fundo Setorial do Audiovisual), à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal”.

5. Em face, contudo, dos aludidos pareceres da unidade técnica, o ilustre Presidente da Ancine Christian de Castro Oliveira e, posteriormente, o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Cultura Sérgio Henrique Sá Leitão Filho compareceram ao meu Gabinete com a notícia de que as aludidas instituições federais pretendiam cumprir todas as orientações anunciadas pela Secex-RJ, mas necessitariam, para tanto, da correspondente fixação de prazo pelo TCU com vistas a permitir a subsequente apresentação do respectivo plano de ação tendente a resultar no cumprimento dessas orientações, tendo os digníssimos Srs. Leonardo Edde e João Daniel Tikhomiroff, como presidentes do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (SICAV) e do Sindicato da Indústria do Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp), respectivamente, além dos brilhantes cineastas Cacá Diegues e Renata Magalhães, também comparecido ao meu Gabinete, mais adiante, sustentando a necessidade de o TCU fixar o aludido prazo.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Secex-RJ sobre possíveis irregularidades com o eventual risco de dano ao erário a partir das potenciais contratações decorrentes do lançamento de editais pelo Ministério da Cultura (MinC), por intermédio da sua Secretaria do Audiovisual (SAv), para a seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro.

2. Entendo, preliminarmente, que a presente representação merece ser conhecida pelo TCU, já que preenchidos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. No presente momento, o TCU deve apreciar as respostas oferecidas pelo Ministério da Cultura (MinC), por meio da sua Secretaria do Audiovisual (SAv), e pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) às oitivas prévias conduzidas pela Secex-RJ sobre os indícios de irregularidade pela ausência ou insuficiência da análise sobre as prestações de contas dos projetos audiovisuais empreendidos com os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

4. Após a análise do feito, a Secex-RJ sugeriu, em suma, a concessão de cautelar para suspender as contratações dos projetos selecionados nos referidos editais pelos agentes financeiros do FSA e o envio de determinação ao MinC e à Ancine para que apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias, o devido plano de ação para a implementação das seguintes providências:

“(...) a) expedição de norma que discipline a apresentação e a análise de prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais, por via de fomento direto ou indireto, em substituição à Instrução Normativa 124/2015, da Ancine, de modo que todos os projetos tenham suas prestações de contas submetidas à análise integral, isto é, consoante os termos usados na referida norma ainda em vigor, tanto à análise de cumprimento de objeto quanto à análise financeira complementar, sem a adoção de expedientes de amostragem, quando tal técnica possa subtrair aspectos essenciais de análise dessas prestações de contas;

b) análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados pelos agentes financeiros credenciados, tendo em conta os prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo as análises basearem-se no novo regulamento de que trata o subitem anterior”.

5. Ocorre, contudo, que, à Peça 25, a Ancine anunciou as providências em andamento, no âmbito da nova gestão da entidade, e concordou com a necessidade de apresentar o referido plano de ação com vistas à efetivação de melhorias na gestão do FSA em relação as seguintes aspectos: (i) novos sistemas de controle de acompanhamento dos projetos e do retorno financeiro, com o reforço no quantitativo de pessoal alocado para esse fim; (ii) nova estrutura do comitê de investimento; e (iii) dever dos agentes financeiros nas prestação de contas, com a *“adequação das instruções normativas da agência e das boas práticas de controle de recursos públicos”*, reforçando a necessidade de os referidos contratos e planos de trabalho passarem pela análise da auditoria interna da entidade.

6. Por sua vez, à Peça 32, o Ministério da Cultura informou que teria recomendado à Ancine que: *“(...) se abstenha da aplicação nas linhas de investimento do programa Audiovisual Gera Futuro do modelo de prestação de contas simplificado, denominado Ancine+Simple, devendo utilizar a prestação de contas na modalidade completa, fiscal e contábil para 100% (cem por cento) dos projetos, conforme disposto no Ofício nº 136/2018/GM-MinC (0594430), com cópia anexa”.*

7. Em plena sintonia, assim, com os pareceres da unidade técnica, as aludidas instituições federais teriam anunciado que pretendem adequar toda a sistemática de prestação de contas dos programas e das ações junto ao FSA, a partir da fixação do aludido prazo de 60 (sessenta) dias para a apresentação do suscitado plano de ação, restando afastado, com isso, o perigo na demora, de sorte que não se mostra adequada a pronta concessão da aludida cautelar suspensiva.

8. De todo modo, em consonância com a proposta da Secex-RJ, o TCU pode desde já, determinar que o MinC e a Ancine adotem as seguintes medidas:

(i) ajustem as normas internas sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais, por via de fomento direto ou indireto, de modo que todos os projetos tenham as suas prestações de contas submetidas à integral análise, sem a adoção do expediente de análise por amostragem, quando essa técnica possa subtrair os aspectos essenciais da análise dessas prestações de contas, abstendo-se, ainda, de usar o referido expediente enquanto não for editado o novo regulamento;

(ii) analisem as prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados pelos agentes financeiros credenciados, em face dos prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo as análises basearem-se no novo regulamento aplicável; e

(iii) apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias, o suscitado plano de ação com o detalhamento de todas essas providências, em suas esferas de competência, destacando que o referido plano deve conter a relação de todas as medidas a serem adotadas, com a identificação dos responsáveis para cada ação e do prazo para a subjacente implementação, além das correspondentes datas de início e de término, entre outras informações relevantes.

9. Essas medidas tendem a ser suficientes, no presente momento, para mitigar o risco cogitado pela unidade técnica, sem resultar na suspensão do andamento dos processos seletivos e do fluxo financeiro dos projetos já contratados, até mesmo porque as aludidas determinações estariam convergentes com as providências anunciadas pelo MinC e pela Ancine, evitando-se, assim, que a contratação dos projetos selecionados no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, com a consequente liberação de recursos do FSA, seja efetivada sob a égide da indigitada metodologia do Ancine+Simple, além de evitar que essa metodologia seja usada para a análise das prestações de contas dos projetos já contratados e/ou concluídos.

Ante o exposto, voto que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de junho de 2018.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 4835/2018 – TCU – SEGUNDA CÂMARA

1. Processo nº TC 011.908/2018-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Responsáveis: Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33), João Batista da Silva (CPF 378.321.821-72) e Sérgio Henrique Sá Leitão Filho (CPF 929.010.857-68).
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Cultura – MinC e Agência Nacional do Cinema – Ancine.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secex-RJ sobre possíveis irregularidades com o eventual risco de dano ao erário a partir das potenciais contratações decorrentes do lançamento de editais pelo Ministério da Cultura (MinC), por intermédio da sua Secretaria do Audiovisual (SAV), para a seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, já que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no 237, VI, do RITCU;

9.2. indeferir o pedido de cautelar suspensiva formulado pela Secex-RJ, diante do superveniente afastamento do perigo na demora, em face de o Ministério da Cultura e a Agência Nacional de Cinema terem anunciado que pretendem adequar toda a sistemática de prestação de contas dos programas e das ações junto ao FSA, a partir da fixação de prazo pelo TCU para a apresentação do suscitado plano de ação;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério da Cultura e a Agência Nacional de Cinema adotem as seguintes medidas:

9.3.1. ajustem as normas internas sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais, por via de fomento direto ou indireto, em substituição à Instrução Normativa Ancine n.º 124, de 2015, de modo que, a partir desse novo regulamento, todos os projetos tenham as suas prestações de contas submetidas à integral análise, sem a adoção do expediente de análise por amostragem, quando essa técnica possa subtrair os aspectos essenciais da análise dessas prestações de contas, abstendo-se, ainda, de usar o referido expediente enquanto não for editado o novo regulamento;

9.3.2. analisem as prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados pelos agentes financeiros credenciados, em face dos prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo as análises basearem-se no novo regulamento aplicável;

9.3.3. apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação com o detalhamento de todas as providências necessárias ao atendimento dos parâmetros ora anunciados pela unidade técnica, no âmbito das suas esferas de competência, destacando que o referido plano deve conter a relação de todas as medidas a serem adotadas, com a identificação dos responsáveis para cada ação e do prazo para a subjacente implementação, além das correspondentes datas de início e de término, em período não superior a 12 (doze) meses, entre outras informações relevantes porventura solicitadas pela Secex-RJ;

9.4. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.4.1. ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema, para ciência e adoção das providências determinadas pelo item 9.3 deste Acórdão;

9.4.2. à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, para ciência;

9.4.3. aos Srs. Leonardo Edde e João Daniel Tikhomiroff, como presidentes do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (SICAV) e do Sindicato da Indústria do Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp), respectivamente, para ciência; e

9.5. determinar que a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito, promovendo a superveniente análise de mérito, após o cumprimento da determinação prolatada pelo item 9.3 deste Acórdão.

10. Ata nº 21/2018 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 19/6/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-4835-21/18-2.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: José Múcio Monteiro (Presidente) e Aroldo Cedraz.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador