

## GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 017.413/2017-6.

Natureza: Auditoria.

Órgão e Entidade: então Ministério da Cultura; Agência Nacional do Cinema.

Responsáveis: O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda. (CNPJ 67.431.718/0001-03); Andrete Cesar Santos da Silva (CPF 052.288.147-52); Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33); Débora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56); João Marcio Silva de Pinho (CPF 049.200.846-92); Luís Mauricio Lopes Bortoloti (CPF 001.480.267-88); Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40); Marcial Renato de Campos (CPF 070.606.477-16); Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85); Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03); Thainá Domingos Albernaz (CPF 112.365.787-40).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. ANCINE. METODOLOGIA ANCINE+SIMPLES. FALHAS DIVERSAS. PROPOSTA DE AUDIÊNCIAS. AUTUAÇÃO DE PROCESSOS ESPECÍFICOS DE TCE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema (Ancine), durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simples empregada para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto) ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA (fomento direto).

2. Após a análise do feito, a equipe de auditoria da então Secex-RJ lançou o seu relatório de fiscalização à Peça 215, com a anuência do diretor da unidade técnica (Peça 216), nos seguintes termos:

*“(…) I. Apresentação*

*1. A presente Auditoria decorreu das conclusões obtidas em Levantamento de Auditoria (TC 014.483/2016-5) realizado na Agência Nacional do Cinema (Ancine). Naquele trabalho tratou-se de identificar riscos de controle na gestão da entidade, com foco nos macroprocessos voltados para atividade finalística. Riscos relacionados à análise de demandas externas, à efetividade da ação reguladora e fiscalizadora, ao descumprimento de metas institucionais, à ocorrência de danos aos cofres públicos e à prestação de contas dos recursos destinados ao setor audiovisual foram, na ocasião, identificados. No que se refere às prestações de contas, foi identificada como portadora de risco de controle a utilização da metodologia conhecida como Ancine+Simples.*

*2. A metodologia Ancine+Simples de prestação de contas consiste, essencialmente, na simplificação do processo tradicional de prestação de contas. Uma metodologia concebida para buscar maior celeridade processual na análise dos processos de contas dos projetos audiovisuais. Com esse propósito, adota procedimentos diferenciados, entre os quais se destaca a não-verificação **a priori** dos documentos comprobatórios de despesas e o uso de amostragem para selecionar os processos que receberão análise completa.*

3. *A análise completa de todos os documentos, que inclui a chamada Análise Financeira Complementar, somente ocorre em poucos casos, ocasião em que os processos de prestação de contas dos projetos audiovisuais terão seus documentos inteiramente verificados, em especial, aqueles comprobatórios de despesas. Atendendo à metodologia Ancine+Simple, um projeto audiovisual pode ter a sua prestação de contas aprovada sem que se confira um só documento comprobatório de despesa, o que chamou a atenção da unidade técnica. Ao longo da fiscalização confirmaram-se diversas aprovações de contas sem conferência dos documentos comprobatórios de despesa, com conclusões negativas no que diz respeito à desejada **accountability** dos recursos públicos.*

4. *Haja vista a grande quantidade de projetos audiovisuais disponíveis para análise, a equipe de fiscalização pautou seu trabalho em métodos e técnicas de natureza amostral. Adotou-se a metodologia de amostragem estratificada, com o propósito de garantir que elementos representativos dos diferentes estratos de valores fossem incluídos na amostra. Assim, foi possível analisar projetos tanto de maior quanto de menor materialidade sem perder a consistência metodológica. A literatura metodológica especializada destaca, ainda, que a amostragem estratificada apresenta a relevante vantagem de contribuir para a redução de erros inerentes ao próprio processo de amostragem.*

5. *O Relatório de Fiscalização apresenta-se composto por cinco partes. A primeira, Apresentação, trata das informações iniciais destinadas à compreensão do trabalho realizado. A segunda, Introdução, cuida da visão geral do objeto auditado e descreve a metodologia utilizada. A terceira e a quarta tratam dos Achados de auditoria, das inconformidades identificadas. A Conclusão e a Proposta de encaminhamento encerram o Relatório, submetendo-o às autoridades competentes do Tribunal.*

6. *No que se refere aos Achados de auditoria, vale destacar que existem diversos achados decorrentes do planejamento inicial da fiscalização e um que se revelou ao longo dos trabalhos. Os achados vinculados ao planejamento inicial decorrem das respostas obtidas para as questões de auditoria. O achado adicional diz respeito à política de fomento ao setor audiovisual, como um todo, e, embora não planejado, mostrou-se evidente e relevante a partir das análises realizadas.*

7. *O Relatório que ora se apresenta procura lançar luzes sobre alguns dos principais problemas relativos ao fomento do setor audiovisual. Como verificado, a não-aderência da metodologia Ancine+Simple ao princípio constitucional da prestação de contas e a fragilidade dos procedimentos estabelecidos pela Ancine abrem portas para a má gestão de recursos e para danos aos cofres públicos. A amostra estratificada, rigorosamente trabalhada, a profundidade das análises realizadas pela equipe de fiscalização e a contribuição construtiva das instâncias supervisora e diretiva da unidade técnica embasam as conclusões nesse sentido.*

## II. INTRODUÇÃO

### II.1. Deliberação que originou o trabalho

8. *Em cumprimento ao Acórdão 1.279/2017-TCU/Plenário, realizou-se a auditoria Agência Nacional do Cinema, no período compreendido entre 26/06/2017 e 01/12/2017. A fase de planejamento regeu-se pela Portaria Fiscais 540/2017 (peça 1). As fases de execução e relatório foram regidas pelas Portarias Fiscais 646/2017 (peça 8) e 832/2017 (peça 32).*

9. *As razões que motivaram esta auditoria foram as conclusões obtidas em Levantamento de Auditoria (TC 014.483/2016-5). No bojo daqueles autos foi identificada como área de riscos de controle a utilização da metodologia Ancine+Simple de prestação de contas dos recursos disponibilizados para os projetos audiovisuais.*

### II.2. Visão geral do objeto

10. *A metodologia Ancine+Simple de prestação de contas consiste de simplificação do processo tradicional de prestação de contas. Tem por razão a busca de maior celeridade processual*

na análise dos processos de contas dos projetos audiovisuais. Com vistas a isso, adota procedimentos diferenciados, tais como a não-verificação, de regra, dos documentos comprobatórios de despesas e o uso de amostragem para selecionar os processos que receberão análise completa de todos os documentos, chamada *Análise Financeira Complementar*.

11. A Legislação aplicável à metodologia *Ancine+Simplex* inclui desde a Constituição Federal, demarcadora do princípio fundamental da prestação de contas, até leis, decretos e normas próprias da *Ancine*. Entre as leis federais aplicáveis destacam-se a Lei 8.313/1991, conhecida como *Lei Rouanet*, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) (peça 35); a Lei 8.685/1993, conhecida como *Lei do Audiovisual*, que cria mecanismos de fomento (peça 36); a Lei 11.437/2006, que trata da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e sua destinação ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), na categoria de programação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) (peça 38); e a Medida Provisória 2.228-1/2001, criadora da *Ancine* (peça 37). Os diplomas infralegais aplicáveis incluem:

Decreto 4.456/2002: regulamenta a Medida Provisória 2.228-1/2001 e estabelece competências para o Ministério da Cultura e a *Ancine* (peça 39).

Decreto 5.520/2005: institui o Sistema Federal de Cultura (SFC) e dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) (peça 40).

Decreto 6.299/2007: regulamenta artigos da Lei 11.437/2006, assim tratando mais especificamente da *Condecine* (peça 41).

Decreto 8.281/2014: dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Audiovisual Brasileiro (PRODAV) (peça 42).

Instrução Normativa 124/2015-*Ancine*: dispõe sobre os procedimentos para apresentação das prestações de contas dos recursos aplicados nos projetos audiovisuais de competência da *Ancine* (peça 45).

Instrução Normativa 125/2015-*Ancine*: regulamenta a elaboração, apresentação, análise e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais de competência da *Ancine*. É a norma da metodologia *Ancine+Simplex*, propriamente dita (peça 46)

12. Vale ressaltar que, embora a metodologia *Ancine+Simplex* esteja constituída a partir de 2015, com a entrada em vigor da Instrução Normativa 124/2015-*Ancine*, a sistemática, em si, não constitui novidade na organização. Procedimentos semelhantes, em função dos quais se deixava de analisar a integralidade em nome da celeridade, fazendo-o apenas em casos pontuais, já eram realidade anteriormente, ao amparo da Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) 43/2010-*Ancine* (peça 43) e da Instrução Normativa 110/2014-*Ancine* (peças 44), ambas não mais em vigor.

### II.3. Objetivo e questões de auditoria

13. A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da nova metodologia para avaliação de prestação de contas, denominada *Ancine +Simplex*. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) *Questão 1: Os procedimentos simplificados para análise de prestações de contas dos recursos destinados a projetos audiovisuais de competência da Ancine, disciplinados em seus normativos internos e denominados Ancine+Simplex, proporcionam a apropriada aferição acerca do cumprimento do objeto e finalidade do projeto e da regular utilização dos recursos públicos federais disponibilizados? (IN-Ancine 124/2015, art. 2º, XXI).*

b) *Questão 2: Os procedimentos e critérios adotados para a avaliação dos objetivos previstos e alcançados, consistentes na aferição de cumprimento de objeto, são suficientes para fundamentar*

*adequadamente a análise da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução)? (Decreto 8281/2014, art. 7º; IN-Ancine 124/2015, art. 2º, V, XVIII, e arts. 27, 29 a 32).*

*c) Questão 3: Os procedimentos e critérios adotados para a avaliação dos objetivos previstos e alcançados, consistentes nas análises processual, documental e contábil, são suficientes para fundamentar adequadamente a análise da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução)? (Decreto 8281/2014, art. 7º; IN-Ancine 124/2015, art. 2º, XXI, XXV, II, IV, I, e arts. 27, 29 a 32).*

*d) Questão 4: Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de ressalvas à aprovação da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução) são suficientes para a detecção de falhas ou impropriedades? (IN-Ancine 124/2015, arts. 30, II, e 31).*

*e) Questão 5: Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de não aprovação da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução) são suficientes para a detecção de irregularidades ou ilegalidades? (IN-Ancine 124/2015, arts. 30, III, e 32).*

*f) Questão 6: Os procedimentos adotados para a Análise Orçamentária dos documentos comprovantes das despesas que compõem a Relação de Pagamentos, quanto aos aspectos da qualidade e da relação com os itens orçamentários do projeto aprovado (referente à etapa de Análise Financeira Complementar do exame da prestação de contas), são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas? (IN-Ancine 124/2015, arts. 28, 2º, XXVI, a, e III).*

*g) Questão 7: Os procedimentos adotados para a Conciliação Bancária das despesas constantes da Relação de Pagamentos com os débitos efetuados em contas correntes que receberam recursos para a execução do projeto (referente à etapa de Análise Financeira Complementar do exame da prestação de contas), são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas? (IN-Ancine 124/2015, arts. 28, 2º, XXVI, b, e VII).*

*h) Questão 8: As seleções de projetos efetuadas para a composição do Plano Amostral, sistemática de controle por amostragem adotado pela Ancine, mediante sorteio, em sessão pública, de projetos que tiveram prestação de contas antecipadamente aprovadas, resultaram na detecção de inconsistências ensejadoras da não aprovação das correspondentes prestações de contas? (Decreto 8281/2014, art. 8º; IN-Ancine 124/2015, arts. 28, I, 73).*

*i) Questão 9: A sistemática de controle por amostragem adotada pela Ancine, consistente em sorteio de projetos a serem submetidos à Avaliação Financeira Complementar no exame das respectivas prestações de contas finais, tem amparo legal e consonância com o princípio constitucional da prestação de contas, previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal? (Decreto 8281/2014, arts. 8º, 2º (NR ao art. 15, § 2º, do Dec. 6299/2007); IN-Ancine 124/2015, art. 28, I, 73).*

*j) Questão 10: A orientação, a cargo da Ancine, dos agentes financeiros credenciados, quanto à atuação fiscalizadora nas operações feitas com recursos do FSA, inclusive quanto à prestação de contas dos recursos por eles repassados, tem resultado na apropriada aferição, por parte desses agentes, acerca do cumprimento do objeto e finalidade do projeto e da regular utilização dos recursos públicos federais disponibilizados? (Decreto 8281/2014, art. 2º (NR ao art. 15, § 3º, do Decreto 6299/2007).*

*k) Questão 11: As deliberações da Diretoria Colegiada da Ancine ou da instância competente do Agente Financeiro do FSA quanto ao mérito das prestações de contas e aos seus efeitos (sancionadores e outros), geralmente, são consentâneas com as recomendações originárias das análises técnicas a cargo dos setores responsáveis? (IN-Ancine 124/2015, art. 30, caput e parágrafo único, 24, § 4º, 28, § 3º, 45, § 2º, 48, § 2º etc.).*

#### II.4. Metodologia utilizada

*14. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do*

Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

15. A metodologia adotada para a realização da presente fiscalização foi a de amostragem estratificada. Conforme tratado na bibliografia especializada, a amostragem estratificada procura garantir que unidades representativas dos diferentes estratos da população sejam incluídas na amostra e, dessa forma, obter respostas que sejam as mais representativas possíveis do todo populacional. O **National Audit Office (NAO)**, órgão de controle externo do Reino Unido, em sua publicação especializada **A practical guide to sampling** (2000) destaca que a amostragem estratificada (**stratified sampling**) tem como traço essencialmente positivo a redução de erros inerentes ao próprio processo de amostragem.

16. Para a realização da presente auditoria, a estratificação adotada teve por finalidade garantir que a amostra selecionada fosse a mais representativa possível da população. Ainda que, dessa forma, se haja aberto mão da normalidade da distribuição amostral e da possibilidade de se poder extrapolar o resultado obtido para o todo populacional, a equipe de fiscalização e a unidade técnica entenderam que a redução de erros inerentes ao processo amostral e a maior representatividade obtida permitiriam a obtenção de resultados mais coerentes com a realidade da análise de processos de contas na Ancine. As conclusões obtidas confirmam o acerto da escolha metodológica e imprimem um caráter transformador à fiscalização realizada, na medida em que propõe alterações substanciais nos processos de trabalho da entidade fiscalizada.

17. Uma vez escolhida a metodologia de amostragem estratificada para a realização da auditoria, com o aval da unidade técnica, a equipe de fiscalização passou à definição das questões de auditoria e à construção da amostra a analisar. Esse esforço pode ser dividido em seis etapas:

*Definição da população a analisar*

*Identificação da trilha de auditoria*

*Elaboração das questões de auditoria*

*Estabelecimento dos estratos populacionais*

*Seleção dos critérios amostrais*

*Manutenção de nível elevado de significância*

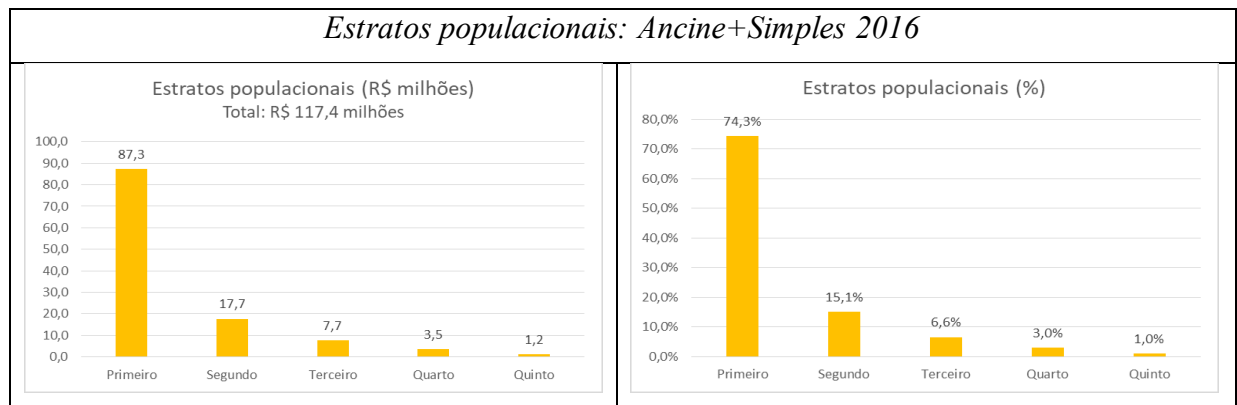
18. A população foi definida a partir de duas subpopulações. A primeira subpopulação é constituída pelos projetos audiovisuais que tiveram a análise de suas prestações de contas realizadas segundo a sistemática Ancine+Simplex, com decisão definitiva. A segunda é constituída pelos projetos financiados com recursos do Fundo Setorial Audiovisual, nenhum dos quais havia recebido, até a realização da auditoria, análise e julgamento de prestação de contas por parte da Ancine ou dos agentes financeiros.

19. No que se refere à primeira subpopulação, como a sistemática das Instruções Normativas 124 e 125/2015-Ancine teve seus primeiros efeitos no exercício 2016, a equipe de fiscalização solicitou à entidade a relação de todos os processos analisados e decididos de forma definitiva em 2016 e, quanto ao exercício de 2017, estabeleceu como data de corte 30/6/2017. As informações encaminhadas pela Ancine (peças 12, 13 e 56), após triagem complementar realizada pela equipe de fiscalização resultou em uma população de 250 (duzentos e cinquenta) projetos audiovisuais analisados e julgados segundo a supracitada metodologia, dos quais 118 (cento e dezoito) referentes a 2016 e 132 (cento e trinta e dois) referentes a 2017. Destaca-se que todos os projetos componentes dessa subpopulação receberam suporte do financiamento indireto, mediante renúncia fiscal, ou diretamente do orçamento da Ancine. Nenhum deles recebeu recursos do Fundo Setorial Audiovisual (FSA).

20. Para a primeira subpopulação, a identificação da trilha de auditoria teve por base o fluxograma de análise de prestação de contas da sistemática Ancine+Simplex. Essa informação foi obtida quando da realização anterior de Levantamento de Auditoria (TC 014.483/2016-5) e subsidiou, desde o início todo o presente trabalho de fiscalização. A trilha de auditoria consistiu em identificar os pontos críticos do fluxograma, notadamente os pontos em que se verifica a ocorrência de decisão relevante do tomador de contas para o prosseguimento da análise das prestações de contas que lhe são submetidas. O 'Fluxograma de Prestação de Contas Amostral' integra o presente relatório (Anexo A).

21. Na sequência, as questões de auditoria para a primeira subpopulação e respectiva amostra foram elaboradas a partir da identificação dos pontos críticos do referido fluxograma de análise. Buscou-se garantir a aderência das questões à trilha, isto é, os questionamentos buscaram elucidar o conteúdo material dos pontos críticos identificados, com isso permitindo a identificação de oportunidades de melhoria e, como acabou por ocorrer, de eventuais falhas, impropriedades e irregularidades. As questões de auditoria, em número de 11 (onze) constam da matriz de planejamento da presente fiscalização e são descritas na seção pertinente deste relatório. Os pontos críticos e sua associação com as correspondentes questões de auditoria são também ilustrados em 'Pontos Críticos e Questões de Auditoria' (Anexo A).

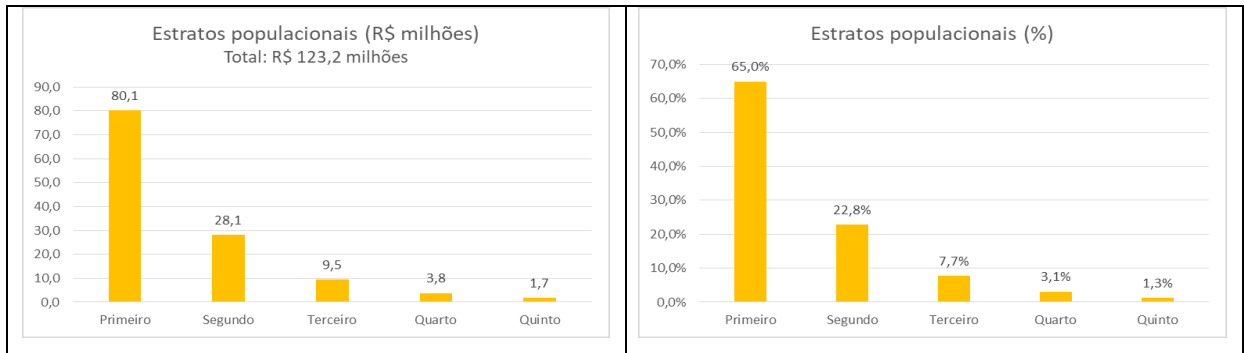
22. O estabelecimento dos estratos populacionais adotou o critério dos quintis, aplicado aos valores contratados pelos diversos proponentes, considerando-se os projetos integrantes da primeira subpopulação. Proponentes são as pessoas jurídicas que têm suas propostas de projetos audiovisuais aprovadas pela Ancine e recebem recursos públicos para a sua realização. Os proponentes foram agrupados em ordem decrescente dos valores contratados, sendo um agrupamento relativo aos projetos que tiveram prestações de contas analisadas e julgadas em 2016 e outro para os analisados e julgados em 2017. A seguir, os dois conjuntos foram agrupados em quintis, os quais representam, essencialmente, uma estratificação da materialidade dos projetos audiovisuais analisados. Os gráficos a seguir evidenciam os estratos populacionais obtidos, para 2016 e 2017, organizados em valores contratados (R\$) e em percentuais do total.



Fonte: Ancine – Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.

**Estratos populacionais: Ancine+Simplex 2017**



Fonte: Ancine – Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.

23. Na continuidade, passou-se à seleção dos critérios amostrais. Buscou-se que a amostra abrangesse todas as fontes de receita e todos os possíveis resultados de julgamento dos processos. O desenho amostral, ao final, contemplou as receitas advindas de renúncia fiscal por meio das Leis 8.313/1991 (peça 35) e 8.685/1993 (peça 36), da Medida Provisória 2.228-1/2001 (peça 37), além das receitas oriundas do próprio orçamento da Ancine. No que diz respeito aos resultados de julgamentos de processos, a amostra selecionada contemplou processos que foram aprovados com e sem análise complementar; processos aprovados com ressalva, com e sem análise complementar e processos que tiveram as contas reprovadas, com e sem análise complementar.

24. Finalmente, no que se refere ao nível de significância, houve a preocupação com a manutenção de um nível elevado tanto no conjunto quanto por resultado de julgamento, havendo-se selecionado 15% do total de processos julgados entre 01/01/2016 e 30/06/2017 e 40% dos valores objetos de julgamento no mesmo período. O resultado foi uma amostra de alta representatividade, capaz de evidenciar, com máxima aproximação possível, a realidade da metodologia Ancine+Simples. Os processos de prestação de contas selecionados para análise pela equipe de fiscalização estão elencados na 'Processos selecionados para análise em amostragem estratificada' (Anexo A) O gráfico 'Significância da amostra selecionada' (Anexo A) demonstra, em termos quantitativos, a alta significância percentual da amostra, em relação à quantidade de projetos e aos valores dos projetos analisados.

25. Os projetos financiados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) não foram objeto de análise quantitativa estratificada. Uma vez que nenhum deles ainda havia tido suas prestações de contas julgadas pela Ancine, quando da realização da auditoria, não havia como incorporá-los estatisticamente ao trabalho realizado. As informações obtidas receberam tratamento qualitativo e quantitativo-descritivo, havendo subsidiado importantes achados deste processo.

#### II.5. Limitações inerentes à auditoria

26. A principal limitação do presente trabalho decorre da própria metodologia adotada. Isso porque, ao se adotar um modelo de amostra estratificada, abriu-se mão da normalidade amostral e do caráter aleatório de seleção. Consequentemente, os resultados, ainda que significativos para descrever a realidade da sistemática Ancine+Simples, não podem ser extrapolados para o universo de resultados.

27. Outra limitação relevante decorreu da indisponibilidade dos documentos comprobatórios de despesas nos processos de prestação de contas. Essa indisponibilidade, além de constituir limitação ao trabalho de fiscalização, constitui obstáculo ao bom trabalho da própria Ancine, o que é devidamente tratado neste Relatório.

#### II.6. Volume de recursos fiscalizados

28. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.253.301.216,13.

Desse total, R\$ 1.083.056.092,95 são recursos oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e R\$ 170.245.123,18 são referentes a recursos do orçamento próprio da Ancine ou provenientes de incentivos fiscais.

### II.7. Benefícios estimados da fiscalização

29. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades; o incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programas de governo, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 994.921,14, referente a débito, em valores originais. Registre-se que o objetivo central desta auditoria consiste na avaliação qualitativa da metodologia de análise de prestação de contas Ancine+Simple e que o aludido benefício quantificável proveio exclusivamente do exame das amostras constituídas.

### II.8. Processo conexo

30. Conexo com a presente fiscalização é o processo TC 014.483/2016-5, Levantamento de Auditoria, que originou a atual fiscalização. Em seu bojo foi prolatado o Acórdão 2959/2016-TCU-Plenário, o qual determinou à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ) a inclusão, de acordo com a conveniência e oportunidade, de fiscalizações voltadas ao aprofundamento da análise dos riscos então identificados. O Relatório de Fiscalização sinalizara riscos elevados relativos a 'demandar tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas' e 'demandar tempo excessivo para questões internas'. A combinação desses riscos com outras informações à época levantadas norteou a inclusão da fiscalização da metodologia 'Ancine+Simple' no plano anual da unidade técnica. O processo de Levantamento de Auditoria já se encontra encerrado e não é mais afetado por estes autos.

### III. Achados de auditoria

III.1. Não aderência do procedimento de análise por amostragem da metodologia Ancine+Simple ao princípio constitucional da prestação de contas, por ter natureza meramente declaratória.

31. Situação encontrada e tipificação: verificou-se que a metodologia Ancine+Simple, de análise por amostragem dos projetos audiovisuais, não atende ao princípio constitucional da prestação de contas. A falta de verificação dos comprovantes de despesa depõe contra a transparência esperada e abre brechas para a ocorrência de irregularidades. A amostragem é procedimento de auditoria, tarefa distinta da do tomador de contas, o qual deve debruçar-se sobre todos os recursos públicos de sua responsabilidade, aferindo-lhe o bom e regular uso. Não há margem para a adoção de sorteios que levam à análise integral da documentação de apenas alguns poucos processos de prestação de contas. Achado tipificado como irregularidade grave.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projeto 01580.017247/2013-77/2016 - O Barco

Projeto 01580.029407/2009-44/2009 - Moviecom Jaú 1 e 2

Projeto 01580.050075/2013-43/2016 - Motel

Projeto 01580.020062/2013-40/2017 - Orlando - Flórida

Projeto 01580.041459/2009-99/2017 - Quatro histórias e meia

#### Critérios:

Constituição Federal, art. 70, § Único

Decreto 6299/2007, art. 15, § 1º

Decreto 8281/2014, art. 3º, § Único

Acórdão 11.910/2011, TCU, Segunda Câmara

Acórdão 3235/2017, item 9.4.3, TCU, Segunda Câmara

#### Evidências:

Processos sorteados 2016 (peça 50).



*Processos sorteados 2017 (peça 51).*

*Evidência 6 - Barco 2 Relatório contas.*

*Evidência 27 - Motel 2 Relatório contas.*

*Evidência 37 - Moviecom 2 Relatório contas.*

*Evidência 40 - Orlando 2 Relatório contas.*

*Evidência 45 - Quatro 2 Relatório contas.*

*32. A não-aderência da metodologia Ancine+Simple ao princípio constitucional da prestação de contas constitui um achado de auditoria de profunda gravidade e larga abrangência. Dele decorrem, praticamente, todos os demais achados discorridos neste relatório. De fato, foi como decorrência da fuga ao citado princípio que resultaram irregularidades como a existência de disposições normativas que ensejam meras ressalvas quando deveriam dar azo à irregularidade das contas, além da insuficiência ou inadequação das análises realizadas e da ocorrência de dano ao Erário, como será visto adiante. A não-aderência ao princípio constitucional da prestação de contas, em especial pela indevida adoção de procedimentos de amostragem e pela tomada de decisão fundamentada principalmente em informações meramente declaratórias, contamina toda a metodologia Ancine+Simple. Esta a razão pela qual urge expedir determinação no sentido de se promover a revisão ou a substituição da Instrução Normativa 124/2015-Ancine.*

*33. O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou reiteradamente acerca da obrigatoriedade de se atender ao princípio constitucional da prestação de contas. Igualmente, já deixou assente a inaceitabilidade de decisões em processos de contas com fundamento em informações meramente declaratórias. Os Acórdãos a seguir, transcritos parcialmente, evidenciam o posicionamento da Corte de Contas acerca das duas questões.*

*‘Acórdão 11.910/2011-TCU/2ª Câmara*

*Prestar contas é princípio constitucional sensível, de observância obrigatória, cuja omissão significa não somente o descumprimento da Constituição e das leis, mas a supressão da transparência nos atos de gestão com ausência de lisura no trato da coisa pública, tanto que a não comprovação da correta aplicação dos recursos recebidos da União configura presunção legal de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas.*

*Acórdão 3235/2017-TCU/2ª Câmara*

*Na prestação de contas dos convênios com recursos do FNDCT, na modalidade não reembolsável pela Lei nº 11.540/2007, deve-se promover a análise de todos os documentos que irão compor a prestação final de contas, sendo vedada a adoção de procedimentos que retirem da análise parte do conteúdo e/ou prevejam a tomada de decisão por meio de declarações do próprio conveniente, de modo a respeitar o art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988.’*

*34. Causas da ocorrência do achado: adoção indevida de procedimento de amostragem em sede de prestação de contas, não se realizando a análise da documentação comprobatória da despesa. A ausência da análise da documentação comprobatória da despesa realizada, relacionada à análise orçamentária e à conciliação bancária, procedimentos previstos apenas para os processos que recebem análise financeira complementar. O Relatório de Análise Financeira Complementar é previsto apenas nos casos de (I) projetos selecionados para composição do Plano Amostral, (II) projetos que tiverem seu formulário de execução final aprovado com ressalvas e (III) situações específicas de enquadramento dos proponentes (Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 28).*

*35. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - ausentes a verificação da documentação comprobatória da despesa e da conciliação bancária, não há como aferir a razoabilidade das despesas realizadas, as quais são declaradas livremente pelo proponente na Relação de Pagamentos e no Demonstrativo Orçamentário. A aprovação de prestação de contas nessa situação corrobora o caráter meramente declaratório das*

contas prestadas no contexto da metodologia Ancine+Simple.

36. Propostas de encaminhamento:

Determinar à Ancine, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que promova a necessária revisão da Instrução Normativa 124/2015, ou edite normativo que a substitua, de forma a assegurar sua aderência ao princípio constitucional da prestação de contas, encaminhando as correspondentes conclusões ao Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias.

Determinar à Ancine, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação para reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados ou aprovados com ressalvas com fundamento na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, sem que haja ocorrido a análise complementar prevista no artigo 2º, inciso XXVI do referido normativo, garantindo que a nova análise tenha por base a conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, bem como outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, 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.

Dar ciência à Ancine que a não-análise de todos os documentos comprobatórios de despesa integrantes das prestações de contas dos projetos audiovisuais, conforme observado nos projetos 'O Barco', 'Quatro histórias e meia' e 'Motel', entre outros, constitui irregularidade grave, por afronta ao princípio constitucional da prestação de contas e ao disposto no Acórdão 3235/2017-TCU/2ª Câmara, bem como aos valores da transparência e da **accountability**.

Comunicar à Ancine que a aprovação de prestação de contas de projetos audiovisuais financiados com recursos públicos, com respaldo em normativos internos, a exemplo da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, ou de outro normativo que porventura venha a substituí-la, suprimindo a realização de análise orçamentária e de conciliação bancária, pode resultar na responsabilização dos gestores pela aprovação desses normativos e pelos eventuais débitos apurados nos autos, podendo ficar, ainda, descaracterizada a boa-fé dos responsáveis.

III.2. Existência de disposições normativas ensejadoras de meras ressalvas que, na verdade, constituem irregularidades graves e deveriam ensejar a reprovação das contas e a instauração de tomada de contas especial.

37. Situação encontrada e tipificação: verificou-se a existência, na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, de disposições ensejadoras de ressalvas que, na verdade, deveriam ensejar a reprovação das contas. Referidas disposições estão contidas nos incisos IV e XIII do artigo 37 do normativo. O inciso IV se refere a 'deixarem as proponentes de fixar as informações de identificação do projeto nos comprovantes de despesas (...)' e o inciso XIII diz respeito ao proponente 'lançar um mesmo documento fiscal nas Relações de Pagamentos (Informações Financeiras) de diferentes projetos de uma mesma proponente, com o correspondente débito na conta corrente'. Ambos os casos viabilizam a ocorrência de graves fraudes nas prestações de contas de recursos públicos e devem dar azo à reprovação, não apenas a ressalvas, nos processos em que forem identificados. Achado tipificado como irregularidade grave.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo 124/2015 - Instrução normativa que estabelece metodologia de prestação de contas.

Critérios:

Acórdão 933/2013, item Enunciado, TCU, Plenário

Acórdão 2430/2017, item Enunciado, TCU, Primeira Câmara

Evidências:

*Instrução Normativa Ancine 124/2015 - folhas 14/15 (peça 45).*

*38. A principal medida necessária à correção da irregularidade consiste na revisão da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, para qual já existe proposta no bojo da análise do achado de auditoria III.1, acima. Por isso, na análise desta irregularidade propõe-se apenas dar ciência à Ancine acerca do caráter irregular da não-identificação dos documentos comprobatórios. Ainda, haja vista sua relevância na definição dos critérios para delimitação do achado, transcrevem-se, a seguir, os dois supracitados Enunciados dos Acórdãos do Tribunal:*

*'Acórdão 933/2013-TCU/Plenário*

*Não é considerada falha meramente formal a ausência de indicação de datas de emissão ou do número do ajuste em notas fiscais. A ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos por força de convênios e as despesas realizadas para a execução do objeto do ajuste impõe o julgamento das contas pela irregularidade e a condenação em débito do responsável, com a consequente aplicação da multa.*

*Acórdão 2430/2017-TCU/1ª Câmara*

*Configura irregularidade grave a falta de identificação do convênio nas notas fiscais, porquanto tal prática permite a utilização do mesmo documento fiscal para justificar a realização da despesa perante variados convênios e, até mesmo, em face da contabilidade municipal.'*

*39. Causas da ocorrência do achado: previsão, na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, de disposições que ensejam apenas ressalvas nas contas em situações que são, na verdade, especialmente graves e ensejadoras da reprovação das contas.*

*40. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Ocorrência de fraudes no uso de recursos públicos destinados à realização de projetos audiovisuais financiados com recursos públicos.*

*41. Proposta de encaminhamento:*

*Dar ciência à Ancine que a não-identificação dos documentos comprobatórios de despesa com o convênio, contrato, projeto ou outra avença à qual se refira, bem como o uso do mesmo documento na comprovação de mais de um projeto, conforme observado na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, artigo 37, incisos IV e XIII, constitui irregularidade grave e não mera falha ensejadora de ressalva, de acordo com consolidada jurisprudência do Tribunal, expressa nos Acórdãos 933/2013-TCU/Plenário e 2430/2017-TCU/1ª Câmara, entre outros, devendo a despesa respectiva ser glosada e, se for o caso, instaurada a competente tomada de contas especial.*

*III.3. Celebração de avenças para produções audiovisuais em quantidade superior à capacidade operacional da agência.*

*42. Situação encontrada e tipificação: verificou-se que a Ancine tem realizado inspeções **in loco** em apenas uma minoria dos processos de prestação de contas dos projetos audiovisuais, já sinalizando o esgotamento de sua capacidade operacional (peças 52 e 53). Além disso, o elevado estoque de processos por receber análise e julgamento, em total de 1571, considerados somente os financiados com recursos do FSA (peças 15 e 16), permite deduzir que a capacidade operacional da entidade para fiscalizar com efetividade os ajustes de sua competência permanecerá comprometida por longo tempo. A situação que se agrava com a omissão, por parte dos agentes financeiros do FSA, quanto ao exame e deliberação sobre as correspondentes prestações de contas, consoante a atribuição que lhes foi atribuída nos arts. 25, § 5º, e 49 da IN-Ancine 124/2015. Achado tipificado como irregularidade grave.*

*Objetos nos quais o achado foi constatado:*

*Memorando 09/2017/CPC/SFO/ANCINE - 09/2017*

*Memorando 36/2017/SEF - 36/2017*

Critérios:

*Acórdão 9690/2011, TCU, Segunda Câmara*

*Acórdão 3642/2012, TCU, Segunda Câmara*

*Acórdão 1224/2014, TCU, Primeira Câmara*

Evidências:

*Memo 9 Ancine CPC-SFO - Elementos comprobatórios/Evidências (peça 10).*

*Memo 36 Ancine Projetos BNDES - Elementos comprobatórios/Evidências (peça 11).*

*Projetos FSA concluídos - Elementos comprobatórios/Evidências (peça 15).*

*Projetos FSA não concluídos - Elementos comprobatórios/Evidências (peça 16).*

*Processos inspeção 2016 - Elementos comprobatórios/Evidências (peça 52).*

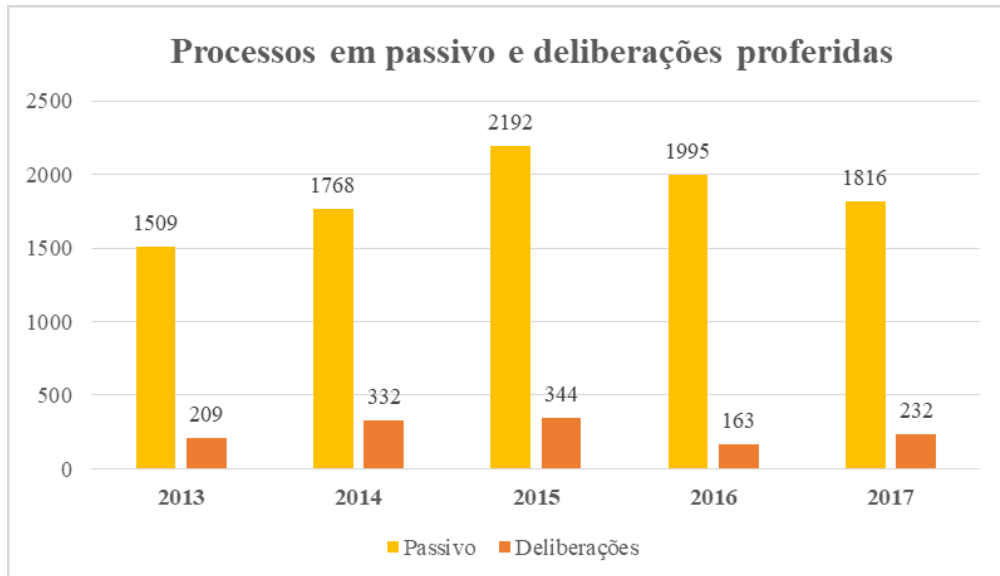
*Processos inspeção 2017 - Elementos comprobatórios/Evidências (peça 53).*

43. *A capacidade operacional da Ancine para tratar dos projetos audiovisuais se mostra muito aquém do necessário para celebrar ajustes no ritmo que vem fazendo. As informações disponibilizadas pela própria entidade, por meio do Memorando 09/2017/CPC/SFO/ANCINE, dão conta que, entre 2013 e o mês de julho de 2017, o passivo de prestações de contas manteve-se razoavelmente estável (peça 10). Mesmo com a entrada em vigor da metodologia Ancine+Simplex, a partir de 2016, e um aparente aumento na capacidade institucional para reagir ao passivo de prestações de contas, essa aparente melhora de desempenho deve ser sopesada a partir de duas considerações fundamentais, a saber:*

*a) O aumento na quantidade de deliberações proferidas tem sido conseguido, na verdade, às custas do sacrifício do princípio constitucional da prestação de contas, caracterizado pela não-análise de documentos essenciais de comprovação de uso de recursos públicos.*

*b) Mesmo com a aparente melhora de desempenho, ainda que a considerássemos aderente ao princípio constitucional da prestação de contas, a recuperação da capacidade operacional da Ancine ainda demandaria cerca de 4 anos.*

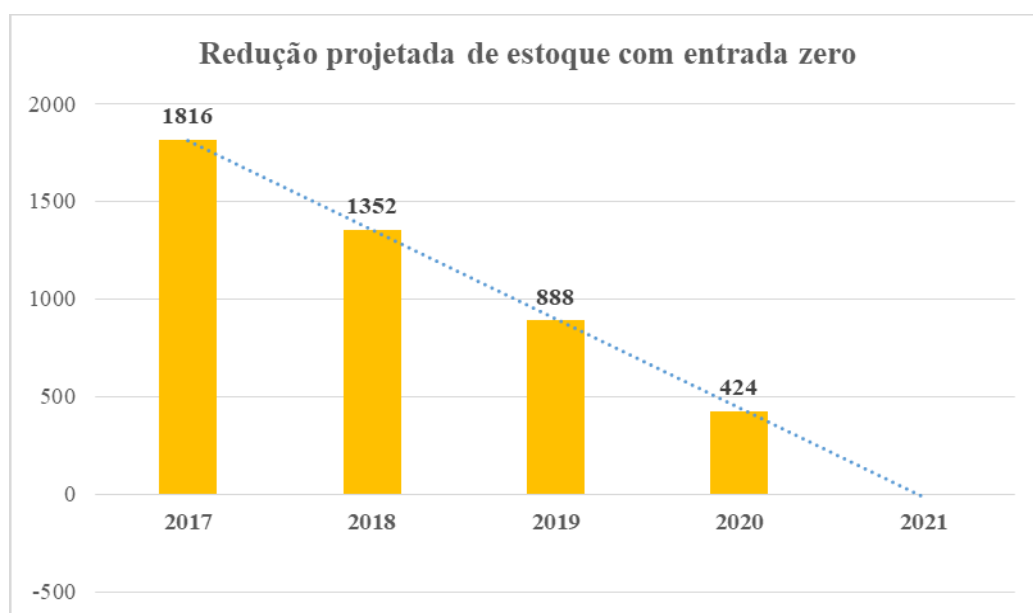
44. *A análise relativa ao período que vai de 2013 e 2017 mostra que, mesmo com a adoção da Metodologia Ancine+Simplex, muito ainda deve ser feito na entidade para que possa recuperar sua capacidade operacional de gerir recursos públicos destinados a projetos audiovisuais. Tanto o passivo de prestações de contas não-julgadas quanto a quantidade de deliberações conclusivas nos processos de contas permaneceram razoavelmente constantes no período considerado. O passivo de prestações de contas variou de 1509 processos, em 2013, para 1816, em 2017, havendo-se registrado um pico de 2192 prestações de contas em passivo no ano de 2015. A quantidade de deliberações conclusivas em prestações de contas variou de 209, em 2013, para 232, em 2017. O gráfico 'Processos em passivo e deliberações proferidas', abaixo, apresenta esses valores.*



Fonte: Ancine – Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.

45. Para projetarmos a esperada redução do passivo de prestações de contas adotamos, propositalmente, premissas hipotéticas francamente favoráveis ao objetivo pretendido. Assim sendo, consideramos que mais nenhum novo processo de prestações de contas entrará em estoque, ao que chamamos 'entrada zero', para que a Ancine possa dedicar-se, exclusivamente, às 1816 prestações de contas em passivo em 2017. Ainda, por sabermos que as 232 deliberações foram proferidas até julho de 2017, consideramos que o esforço será mantido no mesmo nível, que o quantitativo de pessoal envolvido com as prestações de contas (peça 14) não sofrerá reduções e que a Ancine conseguirá dobrar esse número, chegando a 464 deliberações até o final de 2017, muito mais do que o conseguido em qualquer dos anos anteriores. Nessas condições hipotéticas, irrealmente favoráveis ao esforço de redução de estoque, ainda assim, as 1816 prestações de contas em passivo somente seriam encerradas em 2021, como demonstrado no gráfico 'Redução projetada de estoque com entrada zero'.



Fonte: Ancine – Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

*Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.*

46. *Oportuno, ainda, fazer referência à recente Instrução Normativa nº 4, de 30/11/2017, do Ministério da Cultura (MinC) acerca da destinação de recursos da Leis 8.313/1991 (Lei Rouanet). A nova instrução, publicada no Diário Oficial da União de 01/12/2017, flexibiliza as regras e facilita o acesso dos produtores cinematográficos ao financiamento público, além de incentivar produções fora do eixo Rio de Janeiro / São Paulo. A flexibilização normativa carrega o potencial de aumentar ainda mais o número de projetos a terem suas prestações de contas analisadas pela Ancine, piorando uma situação de estoque processual já crítica. A imprensa tem divulgado amplamente a nova orientação ministerial.*

*‘Lei Rouanet: MinC flexibiliza regras, amplia tetos e reduz burocracia a fim de atrair empresas’. Disponível em mídia eletrônica: <https://oglobo.globo.com/cultura/lei-rouanet-minc-flexibiliza-regras-amplia-tetos-reduz-burocracia-fim-de-atrair-empresas-22130456>*

47. *A questão da celebração de convênios, contratos de repasse e congêneres em capacidade acima da que pode um órgão ou entidade pública efetivamente gerir já foi tratada de forma clara pelo Tribunal. Consideram-se irregulares tanto a celebração de avenças em capacidade superior à de análise das prestações de contas quanto à de realização de inspeções **in loco** para tempestivo acompanhamento da evolução dos objetos conveniados ou contratados. Não resta dúvida que atitude dessa natureza coloca em risco o bom e regular uso dos recursos públicos federais e que deve ser, portanto, coibida. Destacam-se, a respeito, os seguintes acórdãos:*

*‘Acórdão 9690/2011-TCU/2ª Câmara*

*É irregular a celebração de convênios com entidades sem qualificação técnica e administrativa, assim como a não fiscalização **in loco** da execução do objeto pelo concedente.*

*Acórdão 3642/2012-TCU/2ª Câmara*

*Os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar **in loco** a execução física da avença, sob pena de responsabilidade.*

*Acórdão 1224/2014-TCU/1ª Câmara*

*O órgão concedente não deve firmar convênios em número superior à sua capacidade operacional, sendo sua responsabilidade a análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária de entidades convenientes e a fiscalização e acompanhamento sobre a execução dos ajustes.’*

48. *Causas da ocorrência do achado:* *descumprimento da orientação de que os órgãos e entidades da Administração Pública só podem firmar convênios e avenças similares se tiverem condições técnicas, financeiras e operacionais, não apenas de analisar as prestações de contas, mas também de fiscalizar **in loco** a execução física,*

49. *Efeitos/Consequências do achado:* *prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial) - ocorrência de irregularidades que poderiam ser evitadas por meio da efetiva fiscalização dos projetos audiovisuais pela Ancine.*

50. *Proposta de encaminhamento:*

*Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Educação, à Casa Civil da Presidência da República e à Ancine, integrantes do Comitê Gestor do FSA (sendo o Ministério da Cultura órgão vinculador da Ancine, administrador do Fundo Nacional da Cultura e também responsável por aprovação de projetos e concessão de incentivos de fomento indireto a ações audiovisuais), que, de forma articulada, adotem medidas no sentido de dimensionar a quantidade de convênios e avenças similares, celebrados para*

repassa 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.

Dar ciência ao Ministério da Cultura e à Ancine que a celebração de avenças que destinem recursos públicos a projetos audiovisuais sem que haja condições técnicas, financeiras e operacionais de analisar as prestações de contas, bem como de fiscalizar *in loco* a execução física dos projetos, conforme observado em praticamente todos os processos de prestação de contas dos projetos da Ancine, 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, constitui irregularidade grave e sujeita os gestores e demais que derem causa à responsabilização perante o Tribunal.

#### III.4. Execução de itens orçamentários em valores substancialmente diferentes do orçamento aprovado sem justificativa adequada.

51. Situação encontrada e tipificação: verificou-se a execução de itens orçamentários com diferença maior que 20% em relação aos valores dos orçamentos aprovados para os projetos audiovisuais. A situação se potencializa diante da falta de análise orçamentária e financeira. Sem a análise da documentação comprobatória da despesa, requisito basilar para os processos de prestação de contas de recursos públicos, não é possível avaliar a razoabilidade e a regularidade das diferenças encontradas. Achado tipificado como irregularidade grave.

##### Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projeto 01580.050075/2013-43/2016 – Motel

Projeto 01580.008495/2007-89/2017 - À Deriva

Projeto 01580.006387/2009-33 /2017 - Disparos

Projeto 01580.034002/2005-02/2017 - Ó pai, ó!

Projeto 01580.046196/2005-81/2017 - O rei da munganga

Projeto 01580.047490/2007-71 /2017 - Meu nome não é Johnny

Projeto 01580.049762/2013-16/2017 – Popó

Projeto 01580.072155/2014-31/2017 - A baleia

##### Crítérios:

Constituição Federal, art. 70, § Único

Instrução Normativa 125/2015, Ancine, art. 58

Acórdão 4133/2016, TCU, Primeira Câmara

##### Evidências:

Evidência 4 - Baleia 4 Demonstrativo orçamentário.

Evidência 17 - Deriva 9 Demonstrativo orçamentário.

Evidência 25 - Disparos 5 Demonstrativo orçamentário.

Evidência 30 - Motel 5 Demonstrativo orçamentário.

Evidência 70 - Johnny 3 Demonstrativo orçamentário.

Evidência 79 - Munganga 5 Demonstrativo orçamentário.

Evidência 93 - Pai 4 Demonstrativo orçamentário.

Evidência 100 - Popo 4 Demonstrativo orçamentário.

52. Dois casos, entre os objetos acima elencados, exemplificam claramente a situação encontrada. No primeiro, Projeto 'Motel' (01580.050075/2013-43/2016), foram identificadas despesas que quase dobraram o valor autorizado em orçamento, a saber, os itens orçamentários 'Elétrica e Maquinária' e 'Câmera', cuja despesa executada superou em 98% e 74% a despesa

autorizada, totalizando um gasto adicional de R\$ 118.160,40 (peça 87). No segundo, Projeto 'À Deriva' (01580.008495/2007-89/2017), a despesa excedente montou a R\$ 994.921,14, havendo sido apresentadas justificativas inaceitáveis para tão elevada extrapolação de gastos (peça 74). A ocorrência se mostra tão grave ao ponto de se propor a constituição de apartado de Tomada de Contas Especial (TCE) para o Projeto 'À Deriva', o que é tratado em achado específico deste relatório.

53. O Tribunal já teve a oportunidade de tratar, especificamente, desse tema. Quando da prolação do Acórdão 4.133/2016-TCU-1ª Câmara, identificou-se a ocorrência de despesas não previstas no orçamento aprovado, em projeto audiovisual de responsabilidade da Ancine. A extrapolação de despesas, por extensão, diz respeito a despesas não previstas no orçamento, em especial quando se trata de valor substancialmente superior ao aprovado. Na prolação do referido Acórdão, tratava-se do projeto PRONAC 99 3998, executado pela Empresa Cinematográfica Pampeana Eireli e a Corte de Contas decidiu que a realização de despesas não previstas no orçamento aprovado constitui débito, ainda que o projeto haja atingido seu objetivo.

54. A própria Ancine é clara, em seus normativos, a respeito da obrigatoriedade de se respeitar os valores constantes do orçamento aprovado. A Instrução Normativa 125/2015-Ancine, em seu artigo 58 não deixa dúvida acerca dessa obrigatoriedade, a qual deve ser encarada como tendo caráter basilar para a análise dos processos de contas dos projetos audiovisuais. Qualquer flexibilização em referida regra deverá ter caráter excepcional e pautar-se, sempre, pela aderência ao princípio da razoabilidade, entre outros.

#### *Instrução Normativa 125/2015-Ancine*

Art. 58. A execução física e financeira do projeto deverá obedecer aos valores constantes do orçamento aprovado pela Ancine.

55. Causas da ocorrência do achado: aceitação de justificativas inaceitáveis para a realização de despesas além dos limites orçamentários e ausência da análise da documentação comprobatória da despesa realizada, bem como da conciliação bancária, procedimentos previstos apenas no caso de o projeto audiovisual ser selecionado para análise financeira complementar. – O Relatório de Análise Financeira Complementar é previsto apenas nos casos de (I) projetos selecionados para composição do Plano Amostral, (II) projetos que tiverem seu formulário de execução final aprovado com ressalvas e (III) situações específicas de enquadramento dos proponentes (Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 28).

56. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Ausentes a verificação da documentação comprobatória da despesa e da conciliação bancária não há como aferir a razoabilidade das despesas realizadas, em especial daquelas que extrapolam substancialmente o orçamento aprovado. A aprovação de prestação de contas nessa situação corrobora o caráter meramente declaratório das contas prestadas no contexto da metodologia Ancine+Simplex.

#### 57. Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Ancine que, nos projetos audiovisuais financiados com recursos públicos, a execução de itens orçamentários em valores e percentuais superiores aos dos orçamentos aprovados, sem adequada justificativa, conforme observado nos projetos 'Motel' e 'À Deriva', constitui irregularidade grave, por ofensa aos princípios do planejamento e da **accountability**, além do princípio constitucional da prestação de contas.

III.5. Insuficiência e/ou inadequação das análises realizadas, dificultando a identificação de falhas ou irregularidades passíveis de ensejar a ressalva ou a reprovação das prestações de contas dos projetos audiovisuais.



58. Situação encontrada e tipificação: verificou-se que as análises da Ancine não contemplam todas as exigências de verificação estipuladas pela própria Instrução Normativa 124/2015-Ancine. Referida Instrução estabelece diversas situações ensejadoras de ressalvas ou não aprovação das contas, as quais não chegam a ser tratadas ou mesmo referenciadas nos relatórios e formulários que integram os processos de prestações de contas, em que pese evidenciarem-se ocorrências de impropriedades e irregularidades tipificadas na referida IN. A insuficiência da análise é especialmente flagrante nos casos de processos não submetidos à análise financeira complementar. Achado tipificado como irregularidade grave.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projeto 00050.002845/2003-03 /2016 - Os Normais

Projeto 00050.002886/2003-91/2016 - Sem controle

Projeto 01400.007680/2000-51/2000 – Procuradas

Projeto 01400.009863/1999-51 /2016 - Pelé eterno

Projeto 01580.041018/2011-10/2016 - 4º Hollywood Brazil Film Festival

Projeto 01580.027726/2007-53/2017 - História de um valente

Projeto 01580.046196/2005-81/2017 - O rei da munganga

Critérios:

Instrução Normativa 124/2015, Ancine, art. 31 e art. 32

Evidências:

Evidência 76 - Munganga 2 Relatório contas.

Evidência 77 - Munganga 3 RACO.

Evidência 80 - Munganga 6 Laudo técnico.

Evidência 139 - Pele 2 Relatório contas.

Evidência 141 - Procuradas 2 Relatório contas.

Evidência 143 - Sem Controle 2 Relatório contas.

Evidência 150 - Hollywood 2 Relatório contas.

Evidência 152 - Normais 2 Relatório contas.

Evidência 154 - Valente 2 Relatório contas.

59. Causas da ocorrência do achado: ausência de verificação, na análise das prestações de contas, relativamente à ocorrência de situações ensejadoras de ressalvas ou de não aprovação, como previsto na própria Instrução Normativa 124/2015-Ancine, artigos 31 e 32.

60. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos em virtude de atraso ou ausência de análise da prestação de contas (efeito potencial) e prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial).

61. Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Ancine que a inobservância das normas definidoras de falhas e irregularidades no uso de recursos destinados a ações audiovisuais, ensejadoras de ressalvas e de não-aprovação das contas e até de glosas, previstas nos art. 23, 31 e 32 da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, a exemplo do verificado nos projetos audiovisuais 'Os Normais', 'Sem Controle', 'Procuradas', 'Pelé Eterno', '4º Hollywood Brazil Film Festival', 'História de Um Valente' e 'O Rei da Munganga', pode resultar na responsabilização solidária dos gestores responsáveis pela análise e aprovação das prestações de contas, bem como na descaracterização da boa-fé.

III.6. Uso de recursos públicos para pagamento de tributos de natureza personalística e que devem onerar pessoalmente o contratado.

62. Situação encontrada e tipificação: verificou-se que as proponentes dos projetos têm utilizado os recursos públicos disponibilizados para pagamento de tributos de natureza personalística, particularmente o Imposto de Renda, tanto de Pessoa Jurídica quanto de Pessoa Natural e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A conduta tem sido, equivocadamente,

considerada regular pela Agência, ao amparo da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, a qual, em seu art. 11, inc. II, alínea 'e', prevê que o recibo emitido por fornecedores ou prestadores de serviços, na hipótese de pessoas naturais não obrigadas à emissão de nota fiscal, deve conter indicação do CPF, 'acompanhada dos comprovantes de recolhimento dos respectivos tributos federais'. Todavia, a referida norma não menciona que tal ônus tributário deve ser arcado com os recursos públicos aplicados no projeto adquirente. A interpretação abrangente, entretanto, tem feito com que o Erário público arque com despesas que deveriam onerar pessoalmente as proponentes e as empresas que lhes prestam serviços ao longo da realização dos projetos. A situação é semelhante à das empresas que, participando de licitações, incluem previsão para esses tributos, como despesa indireta, na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base. Achado tipificado como irregularidade grave.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projeto 00050.005010/2003-05/2017 - É proibido proibir

Critérios:

Súmula 254/2010, TCU

Evidências:

Evidência 112 - Proibido 12 Notas Fiscais e Recibos.

63. A prestação de contas do Projeto 'É proibido proibir' (00050.005010/2003-05/2017) mostrou o uso dos recursos federais disponibilizados para efetuar pagamento de tributos de natureza personalística e que devem onerar pessoalmente os respectivos contribuintes. A Relação de Pagamentos (peça 164) e os documentos comprobatórios coletados (peça 169) evidenciam o uso de recursos públicos para pagamento de tributos federais identificados, com os seguintes códigos da Receita Federal do Brasil (RFB):

1708: IRRF – Remuneração serviços prestados por pessoa jurídica

5952: Retenção contribuições pagamento de PJ a PJ Dir Priv – CSLL/COFINS/PIS

0561: IRRF – Rendimento do trabalho assalariado

64. De destacar que a irregularidade não diz respeito ao pagamento desses tributos, que é sem dúvida devido. A irregularidade identificada é a de considera-los despesas elegíveis em sede de prestação de contas, o que, na prática, transfere o ônus dos respectivos pagamentos à conta do Erário Público. Embora esses pagamentos sejam de baixa materialidade, faz-se necessária a glosa desses valores, com vistas à correção da irregularidade, já tratada de forma definitiva pelo Tribunal por meio da Súmula TCU 254, a qual define que referidos tributos têm natureza personalística e devem onerar pessoalmente o seu contribuinte.

65. Causas da ocorrência do achado: aceitação do pagamento de tributos de natureza personalística como despesa elegível para a prestação de contas dos projetos audiovisuais financiados com recursos públicos.

66. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real).

67. Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Ancine que o uso de recursos públicos para pagamento de tributos de natureza personalística, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), conforme verificado nas prestações de contas do projeto 'É proibido proibir', constitui irregularidade grave por se tratarem de tributos que devem onerar diretamente as pessoas envolvidas, não sendo cabível sua transferência à conta do Erário, de acordo com consolidada jurisprudência do Tribunal, expressa na Súmula TCU 254, bem como que a aceitação dessa prática nas prestações de contas dos projetos

audiovisuais sujeita os gestores e demais servidores, que aprovarem prestações de contas com essas falhas, à responsabilização e à penalização.

*Comunicar à Ancine que, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados ou aprovados com ressalvas, os pagamentos de tributos de natureza personalística, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, deverão ser objeto de glosa e demais medidas necessárias.*

III.7. Identificação, por parte da Ancine, de possíveis irregularidades em processos de prestação de contas, sem a devida apuração.

68. Situação encontrada e tipificação: verificou-se, em processos prestações de contas, a identificação, por parte da própria Ancine, de possíveis irregularidades sem que a mesma Agência realizasse a devida apuração. O argumento para não apurar consistiu no fato de os processos não terem sido sorteados para análise financeira complementar, conduta que não encontra amparo sequer nas normas internas da própria Ancine. Ademais, verifica-se possível falta funcional (Lei 8112/1990) ou até ato de improbidade administrativa (Lei 8429/1992). Achado tipificado como irregularidade grave.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

*Projeto 01580.008847/2004-53/2017 - Cristo Redentor*

*Projeto 01580.024576/2007-26/2016 - Histórias de amor duram apenas 90 minutos*

*Projeto 01580.039908/2007-77/2016 - Moscou*

Critérios:

*Lei 8112/1990, art. 117, inciso XV*

*Lei 8429/1992, art. 10, inciso XX*

*Instrução Normativa 124/2015, Ancine, art. 28, inciso IV*

Evidências:

*Evidência 49 - Cristo 1 Deliberação.*

*Evidência 50 - Cristo 2 Relatório contas.*

*Evidência 55 - Cristo 7 Despacho SFO.*

*Evidência 133 - Histórias 1 Deliberação.*

*Evidência 134 - Histórias 2 Relatório contas.*

*Evidência 135 - Histórias 3 Despacho SFO.*

*Evidência 137 - Moscou Deliberação e Relatório - folhas 4/7.*

69. No âmbito do Projeto 'Cristo Redentor' (01580.008847/2004-53/2017), o Relatório de Análise de Prestação de Contas consigna, em seu subitem 3.1, 'd', que o Sistema de Triagem Financeira (STR) havia identificado ocorrências ensejadoras de análise mais detida. Desde a emissão do documento de Coleta de Dados já consignava a existência de possíveis irregularidades e a presença, nos autos, de justificativas encaminhadas pela empresa proponente (peça 109). Entretanto, o Relatório de Análise de Prestação de Contas recomenda dispensar os levantamentos realizados, sem sequer analisar as justificativas encaminhadas, sob o indevido argumento de que o projeto não fora sorteado para análise complementar. Lavraram o documento o Coordenador de Prestação de Contas Sr. Luis Mauricio Lopes Bortoloti e a Técnica em Regulação Sra. Thainá Domingos Albernaz (peça 107). Na sequência, o relatório foi aprovado pelo Superintendente de Fomento Sr. Marcial Renato de Campos (peça 112). A confirmação final do posicionamento veio com a Deliberação de Diretoria Colegiada, à unanimidade aprovada pelo Diretor-Presidente Sr. Manoel Rangel Neto e pelos Diretores Sr. Roberto Gonçalves de Lima e Sra. Debora Regina Ivanov Gomes (peça 106).

70. De forma semelhante, no contexto do Projeto 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos' (01580.024576/2007-26/2016), o Relatório de Análise de Prestação de Contas consigna, em

seu subitem 4.3, que o Sistema STR identificara situações que demandavam justificativas, tais como a execução de despesas acima do valor aprovado e de despesas sem previsão orçamentária. Nada obstante, o fato foi ignorado, mais uma vez, sob a alegação de que o projeto deveria ser submetido apenas a estudo simplificado, sem análise dos pagamentos realizados. Lavraram o documento o Coordenador de Prestação de Contas Sr. Luis Mauricio Lopes Bortoloti e os Técnicos em Regulação Sr. Andrete Cesar Santos da Silva e Sra. Thainá Domingos Albernaz (peça 191). Na sequência, o relatório foi aprovado pelo Superintendente de Fomento Sr. Marcial Renato de Campos (peça 192). A confirmação final do posicionamento veio com a Deliberação de Diretoria Colegiada, à unanimidade aprovada pelo Diretor-Presidente Sr. Manoel Rangel Neto e pelos Diretores Sr. Roberto Gonçalves de Lima, Sra. Debora Regina Ivanov Gomes e Sra. Rosana dos Santos Alcântara (peça 190).

71. Finalmente, em relação ao Projeto 'Moscou' (01580.039908/2007-77/2016), o Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto (RACO), em seu subitem 3.6 sugere verificar a execução do projeto a partir da análise conjunta de diferentes processos correlacionados, a fim de se confirmar a ocorrência ou não de sobreposição de gastos. Na sequência, o Despacho 127/2016/CPC/SFO/ANCINE, a exemplo dos casos anteriores, omite-se quanto à esperada análise, por entender que a 'obra não foi sorteada para a análise completa, sendo portanto, direcionada para a análise simplificada'. Lavrou o referido Despacho o Coordenador de Prestação de Contas Sr. Luis Mauricio Lopes Bortoloti, que contou com a concordância do Superintendente de Fomento Sr. Marcial Renato de Campos. A confirmação final do posicionamento veio com a Deliberação de Diretoria Colegiada, à unanimidade aprovada pelo Diretor-Presidente Sr. Manoel Rangel Neto e pelos Diretores Sr. Roberto Gonçalves de Lima, Sra. Debora Regina Ivanov Gomes e Sra. Rosana dos Santos Alcântara (peça 194).

72. A decisão de não apurar possíveis irregularidades, claramente relatadas em documento oficial, não se coaduna com as melhores práticas administrativas, não encontrando guarida legal e nem mesmo nas normas da própria Ancine. A Lei 8112/1990, em seu artigo 117, inciso XV, deixa claro que ao servidor é proibido proceder de forma desidiosa. A Lei 8429/1992, por sua vez, em seu artigo 10, inciso XX, define que constitui ato de improbidade administrativa a ação negligente na análise de prestação de contas de recursos públicos, em sede de parcerias firmadas com entidades privadas. Finalmente, a Instrução Normativa 124/2015-Ancine, em seu artigo 28, inciso IV, estabelece que deverão receber Análise Financeira Complementar os projetos com indícios de gestão ilegal ou fraudulenta, que implique em dano ao Erário.

73. Causas da ocorrência do achado: decisão de não analisar possíveis irregularidades identificadas em processos de prestação de contas.

74. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial), prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial) e prejuízos em virtude de atraso ou ausência de análise da prestação de contas (efeito potencial).

75. Proposta de encaminhamento:

Promover a audiência dos responsáveis a seguir identificados, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa da não-apuração de possíveis irregularidades identificadas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos' e 'Moscou', bem como do não-encaminhamento dos referidos projetos à análise financeira complementar, em violação ao disposto na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 28, inciso IV, na Lei 8.112/90, art. 117, inciso XV e na Lei 8.429/92, art. 10, inciso XX.

76. Responsáveis: identificam-se abaixo os responsáveis que deverão ser convocados em audiência. Os cargos informados são os que ocupavam quando praticaram os atos questionados.

*A conduta questionada, o nexo de causalidade com a irregularidade e a culpabilidade estão detalhados na Matriz de Responsabilização (Apêndice B).*

*Manoel Rangel Neto*

*CPF: 136.524.478-40 - Cargo: Diretor Presidente*

*Roberto Gonçalves de Lima*

*CPF: 077.225.478-85 - Cargo: Diretor*

*Rosana dos Santos Alcântara*

*CPF: 021.496.387-03 - Cargo: Diretora*

*Luis Mauricio Lopes Bortoloti*

*CPF: 001.480.267-88 - Cargo: Coordenador de Prestação de Contas*

*Debora Regina Ivanov Gomes*

*CPF: 075.877.118-56 - Cargo: Diretora*

*Marcial Renato de Campos*

*CPF: 070.606.477-16 - Cargo: Superintendente de Fomento*

*Andrete Cesar Santos da Silva*

*CPF: 052.288.147-52 - Cargo: Técnico em Regulação*

*Thainá Domingos Albernaz*

*CPF: 112.365.787-40 - Cargo: Técnica em Regulação*

*III.8. Dano ao Erário no âmbito do Projeto 'À Deriva', decorrente da realização de despesas em proporções muito superiores às do orçamento aprovado, sem justificativa apropriada.*

*77. Situação encontrada: verificou-se que o Projeto 'À Deriva' teve a execução de itens orçamentários em proporções muito superiores aos valores constantes do orçamento aprovado para a obra. As justificativas apresentadas pela proponente e acatadas pela Ancine não se mostram adequadas. O valor total do débito é de quase 1 (um) milhão de Reais, em valores originais. Achado tipificado como irregularidade grave.*

*Objeto no qual o achado foi constatado:*

*Projeto 01580.008495/2007-89/2017 - À Deriva*

*Critérios:*

*Instrução Normativa 124/2015, Ancine, art. 22*

*Instrução Normativa 125/2015, Ancine, art. 58; art. 59*

*Acórdão 4133/2016, TCU, Primeira Câmara*

*Evidências:*

*Evidência 9 - Deriva 1 Deliberação.*

*Evidência 10 - Deriva 2 Relatório contas.*

*Evidência 11 - Deriva 3 RACO.*

*Evidência 12 - Deriva 4 Coleta dados.*

*Evidência 17 - Deriva 9 Demonstrativo orçamentário.*

*Evidência 19 - Deriva 11 Despacho superintendente.*

*Evidência 20 - Deriva 12 Extratos bancários.*

78. O Projeto 'À Deriva' (01580.008495/2007-89/2017) apresentou a execução de itens orçamentários em valores que muito ultrapassaram os autorizados. As extrapolações identificadas, em alguns casos, resultaram em despesas superiores ao dobro da despesa autorizada no orçamento aprovado. O valor total das extrapolações indevidas foi de R\$ 994.921,14, sem atualização monetária. As rubricas em que se identificaram as irregularidades, de acordo com o Demonstrativo Orçamentário (peça 74), foram as seguintes:

*Cenografia e Objetos: valor aprovado em orçamento de R\$ 60.000,00 e execução de R\$ 107.619,04, com extrapolação de 79,3%, quase duplicando a despesa autorizada. A proponente procurou justificar-se alegando que 'por se tratar de um filme de época, os objetos foram mais caros do que o previsto. Também teve a questão de que as locações eram de difícil acesso e tivemos um custo maior de cenografia' (peça 74, fl. 3).*

*Transportes: valor aprovado de R\$ 178.900,00 e execução de R\$ 329.594,85, com extrapolação de 84,2%, quase duplicando a despesa autorizada. A proponente procurou justificar-se alegando que 'a filmagem se estendeu por 01 semana além do que estava prevista. O planejamento inicial previa o transporte da equipe com micro ônibus porém não foi possível devido às dificuldades de acesso às locações, e tivemos que contratar mais carros e vans' (peça 74, fl. 5).*

*Câmera: valor aprovado em orçamento de R\$ 145.400,00 e execução de R\$ 272.704,98, com extrapolação de 87,5%, quase duplicando a despesa autorizada. A proponente procurou justificar-se alegando que 'o projeto foi filmado com 02 câmeras de cinema por tempo integral (...)', o que haveria levado à contratação de assistentes; também que houve reajuste no valor pago ao fotógrafo still (peça 74, fl. 4).*

*Locação e Set: valor aprovado de R\$ 96.250,00 e execução de R\$ 197.719,16, com extrapolação de 105,42%, mais que duplicando a despesa autorizada. A proponente procurou justificar-se alegando que 'O tempo de trabalho foi maior que o tempo orçado. Houve a necessidade da produção contratar um produtor de frente não previsto (...)', também que 'a história retratada no filme é de uma família de classe alta. As locações (...) foram caras', ainda que as locações selecionadas eram de difícil acesso e distantes (...), e, finalmente, que 'devido às condições difíceis das locações (...) tivemos que contratar um enfermeiro' (peça 74, fl. 6)*

*Viagens: valor aprovado de R\$ 196.340,00 e execução de R\$ 507.586,23, com extrapolação de 158,5%, mais que duplicando a despesa autorizada. A proponente procurou justificar-se alegando que 'os produtores do projeto, junto com o diretor do projeto decidiram contratar 02 celebridades internacionais para agregar valor de produção (...). A princípio o desenho de produção previa que a equipe iria se deslocar para búzios de carro, mas isso não foi possível pois o tempo de viagem é longo (...)' e que 'os valores de hotel previstos em orçamento foram bem abaixo dos valores fechados, devido ao fato de Búzios ser uma cidade com uma frequência alta de turistas estrangeiros (...)' (peça 74, fl. 6)*

*Alimentação: valor aprovado em orçamento de R\$ 141.000,00 e execução de R\$ 397.586,88, com extrapolação de 181,9%, quase triplicando a despesa autorizada. A proponente procurou justificar-se alegando que 'houve um estouro no valor do catering; também tivemos que pagar um per diem para a equipe e elenco (...). Esse per diem não estava previsto no orçamento original' (peça 74, fl. 7)*

79. O orçamento aprovado para os projetos audiovisuais, além de servir como principal referência para a análise dos valores efetivamente executados, tem valor cogente. É o que se deduz das normas da própria Ancine e da jurisprudência do Tribunal. Tanto a entidade repassadora dos recursos, quanto a Corte de Contas definem, claramente, que o orçamento estabelecido para os projetos deve ser respeitado.

*'Instrução Normativa 124/2015-Ancine*

*Art. 23. Serão consideradas irregulares e efetivamente glosadas, independentemente das características do projeto a elas vinculadas, as seguintes despesas: (...) VI – pagamentos que excedam os percentuais fixados legalmente para rubricas orçamentárias, tais como o de gerenciamento e execução, agenciamento, coordenação e colocação, dentre outras; (grifamos).*

*Instrução Normativa 125/2015-Ancine*

*Art. 58. A execução física e financeira do projeto deverá obedecer aos valores constantes do orçamento aprovado pela ANCINE. (grifamos)*

*Art. 59. Não será admitida a realização de gastos em desacordo com o disposto na Instrução Normativa específica de prestação de contas, ou no regramento específico do fomento direto, quando aplicável.*

*Acórdão 4133/2016-TCU/1ª Câmara*

*Imputou débito em projeto audiovisual da Ancine, PRONAC 99 3998, Empresa Cinematográfica Pampeana Eireli, entre outros motivos, pelo descumprimento de obrigações previstas em itens do plano de trabalho e do orçamento inicial aprovado, ainda que o projeto haja atingido seu objetivo. Em seu voto naquele Acórdão, consigna o Ministro Revisor:*

*‘O plano de trabalho aprovado e o orçamento inicial do projeto fizeram a previsão de diversos gastos de forma detalhada para a consecução dos objetivos assumidos. Estes instrumentos são de extrema importância para quem possui o interesse de formalizar convênios, contratos de repasse ou mecanismos congêneres com a Administração Pública’ (grifamos)*

*80. As extrapolações ocorridas no Projeto ‘À Deriva’ (01580.008495/2007-89/2017) devem ser consideradas como geradoras de débito, constituído pela soma das diferenças, em cada rubrica acima detalhada, entre o valor executado e o valor aprovado. A uma porque a extrapolação de valores mostrou-se acintosamente acima de qualquer razoabilidade, já que não se está falando de pequenos ajustes percentuais, mas da duplicação e da quase triplicação das despesas autorizadas, caracterizando verdadeira subversão do orçamento. A duas porque as justificativas, concentradas essencialmente no caráter turístico do sítio de filmagem e no seu difícil acesso, nada contêm de novidade ou imprevisível. Búzios, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, consagra-se como um dos destinos turísticos mais procurados do Brasil, cidade de pequeno porte e com limitações de serviços plenamente conhecidas, não se verificando qualquer margem para admitir que essa consideração possa haver escapado ao planejamento de uma empresa cinematográfica profissional ou à percepção dos servidores e dirigentes da Ancine que trataram do processo de prestação de contas.*

*81. A produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda. realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos aprovados, com extrapolações muito superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento. Apresentou justificativas que não carregam nenhuma noção de imprevisibilidade, mas que, ao contrário, apenas denunciam a baixa qualidade do planejamento realizado, o que constitui um ônus que não merece ser suportado com dinheiro público.*

*82. A atuação dos agentes públicos da Ancine no processo de prestação de contas, da mesma forma, não é merecedora de qualquer avaliação positiva. Ao manifestar-se no Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO), código verificador 0347806, o Especialista em Regulação Sr. João Márcio Silva de Pinho acatou as justificativas apresentadas pela produtora sem efetuar qualquer análise consistente, basicamente anuindo ao que fora alegado por quem prestava contas, sem maiores atenções. Destaca-se seu próprio comentário acerca das despesas com alimentação: ‘Não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra’. Mesmo assim, diante da assumida impossibilidade de aferir o bom e regular uso do recurso público, manifestou-se pelo acatamento das razões apresentadas, ao afirmar que ‘devido ao fato de se tratar de cidade turística, afastada de grandes centros urbanos e ter sido utilizada uma grande equipe na produção’ (peça 68). Ou seja, essencialmente, anuiu o Especialista em Regulação à baixa*

qualidade do planejamento realizado e transferiu o prejuízo para os cofres públicos. A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que as justificativas apresentadas pela proponente se mostravam claramente inaceitáveis. O próprio responsável, como visto, se manifestou nesse sentido.

83. O Sr. Andrete Cesar Santos da Silva, Coordenador de Prestação de Contas (Substituto), e o Sr. Marcial Renato de Campos, Superintendente de Fomento, aprovaram integralmente o RACO 0347806 que lhes fora submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, mesmo que o documento denunciasse claramente a própria inconsistência. Por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, o Coordenador de Prestação de Contas (Substituto) submete o projeto ao Superintendente, com proposta de aprovação (peça 67). O Superintendente, por sua vez, submete o projeto à Diretoria Colegiada com o posicionamento 'ciente e de acordo' com o RACO 0347806 e com o despacho de prestação de contas 0359546, bem como com a proposta de aprovação (peça 75). Ambos responsáveis chancelaram as justificativas inaceitáveis, apresentadas pela proponente, para a extrapolação de rubricas de orçamento. A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que ambos tinham dever de supervisão técnica em relação ao Sr. João Márcio Silva de Pinho, que proferiu o RACO 0347806. Adicionalmente, o Sr. Marcial Renato de Campos, Superintendente de Fomento, tinha dever de supervisão técnica em relação ao Sr. Andrete Cesar Santos da Silva, Coordenador de Prestação de Contas (Substituto). As justificativas se mostravam claramente inaceitáveis e ainda constava expressamente do RACO 0347806, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra' (peça 68).

84. Finalmente, no exercício das atribuições de Diretor-Presidente e Diretores da Ancine, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, à unanimidade, os Srs. Manoel Rangel Neto e Roberto Gonçalves de Lima, juntamente com a Sra. Debora Regina Ivanov Gomes, aprovaram a prestação de contas do projeto 'A Deriva' (peça 66). Com isso acolheram os pareceres anteriores, os quais acatavam justificativas inaceitáveis, apresentadas pela proponente, para a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais muito acima do inicialmente aprovado, subrogando-se na responsabilidade final pela irregularidade cometida. A conduta dos três Diretores denota desídia no exercício funcional, vez que os três tinham dever de supervisão sobre os atos de todos os seus subordinados. Embora ocupassem posições de alta hierarquia na organização, tinham a possibilidade de evitar a ocorrência, uma vez que, desde o início do processo de prestação de contas, as justificativas se mostravam claramente inaceitáveis. Importante, no contexto da formação de responsabilidade, destacar que a identificação das extrapolações orçamentária em percentuais e valores acintosos, bem como a verificação da inaceitabilidade das justificativas não dependia de profunda análise documental, vez que estavam claramente expressas nos documentos consolidadores de informação, tais como o Demonstrativo Orçamentário e o RACO 0347806 no qual constava expressamente, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra' (peças 74 e 68).

85. Deixa-se de atribuir responsabilidade à Sra. Mônica Dias, Técnica em Regulação, que também assinou o Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, por se entender que sua manifestação não aprovou as justificativas para extrapolação do orçamento, que o Especialista João Marcio Silva de Pinho não lhe submeteu o assunto e, finalmente, que não lhe era acometido o dever de supervisão técnica com relação ao referido Especialista (peça 67).

86. Para a quantificação do dano, adotam-se como valores as diferenças, em Reais, entre os valores executados e os valores aprovados em orçamento, para cada uma das rubricas impugnadas. Como data para imputação do débito e subsequente atualização monetária, inicialmente, verificaram-se as datas de efetiva disponibilização de valores. Do Relatório de Coleta de Dados (peça 69), conjugado com os Extratos Bancários (peça 77), retira-se que os valores disponibilizados pelo Erário federal ao projeto o foram como abaixo discriminado:



<i>Fonte de recursos</i>	<i>Valores Totais (R\$)</i>	<i>Valores Parciais (R\$)</i>	<i>Datas</i>
<i>Captações pela Lei 8.685/93, Art. 1º A</i>	800.000,00	320.000,00	07.04.2008
		160.000,00	13.06.2008
		160.000,00	16.09.2008
		80.000,00	17.02.2009
		80.000,00	20.04.2009
<i>Captações pela Lei 8.685/93, Art. 3º</i>	3.000.000,00	3.170.752,09	20.03.2008
<i>Rendimentos na conta de recolhimento</i>	170.752,09		

*Fonte: Ancine – Sistema Eletrônico de Informações (SEI).*

*Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.*

87. Na sequência, os valores dos débitos, como dito, constituídos pelas diferenças, em Reais, entre os valores executados e os valores aprovados em orçamento, para cada uma das rubricas impugnadas, foram atribuídos às datas de disponibilização, sempre da forma mais favorável possível aos responsáveis. Os débitos parciais foram sempre atribuídos às datas mais recentes possíveis, como a seguir:

<i>Débitos Parciais</i>		<i>Valores e Datas</i>	
<i>Rubrica e Cálculo</i>	<i>Valor</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>Viagens</i> (507.586,23 - 196.340,00)	311.246,23	80.000,00	20.04.2009
		80.000,00	17.02.2009
		151.246,23	16.09.2008
<i>Alimentação</i> (397.586,88 - 141.000,00)	256.586,88	8.753,77	16.09.2008
		160.000,00	13.06.2008
		87.833,11	07.04.2008
<i>Transportes</i> (329.594,85 - 178.900,00)	150.694,85	150.694,85	07.04.2008
<i>Câmera</i> (272.704,98 - 145.400,00)	127.304,98	81.472,04	07.04.2008
		45.832,94	20.03.2008
<i>Locação e Set</i> (197.719,16 - 96.250,00)	101.469,16	101.469,16	20.03.2008
<i>Cenografia e Objetos</i> (107.619,04 - 60.000,00)	47.619,04	47.619,04	20.03.2008
<i>Totais</i>	994.921,14	994.921,14	

*Fonte: Ancine – Sistema Eletrônico de Informações (SEI).*

*Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.*

88. Causas da ocorrência do achado: realização de despesas em valores muito superiores

ao orçamento aprovado para o projeto audiovisual, sem justificativa adequada.

89. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos, com dano ao Erário (efeito real).

90. Proposta de encaminhamento:

Determinar à Secex-RJ que instaure processo de Tomada de Contas Especial, a partir das peças processuais pertinentes destes autos, para dar prosseguimento à instrução concernente ao indício de dano ao Erário verificado no âmbito do projeto 'À Deriva', procedendo à citação dos supostos responsáveis, desde logo, no presente processo de auditoria. (justifica-se a proposta de autuação de novo processo, de natureza de TCE, e não a conversão dos presentes autos, nos exatos termos do art. 252 do Regimento Interno, haja vista a necessidade de se prosseguir, neste processo, com outras apurações de assuntos independentes, a exemplo da proposta de audiência alvitrada em relação ao achado III.7.).

Promover a citação solidária, desde logo e nos autos deste processo, dos responsáveis a seguir identificados, com fundamento no art. 252 do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as importâncias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades descritas e dos demais elementos de responsabilização inseridos no Apêndice B deste relatório.

91. Responsáveis: identificam-se abaixo os responsáveis que deverão ser convocados em citação. Os cargos informados são os que ocupavam quando praticaram os atos questionados. A conduta questionada, o nexo de causalidade com a irregularidade e culpabilidade estão detalhados na Matriz de Responsabilização (Apêndice B).

*O2 Producoes Artisticas e Cinematograficas Ltda*

*CNPJ: 67.431.718/0001-03*

*Fernando Ferreira Meirelles*

*CPF: 037.890.178-84 – Sócio Administrador da O2 Producoes Artisticas e Cinematograficas*

*Paulo de Tarso de Carvalho Morelli*

*CPF: 007.508.378-70 – Sócio Administrador da O2 Producoes Artisticas e Cinematograficas*

*Andrea Barata Ribeiro*

*CPF: 087.008.208-65 – Sócio Administrador da O2 Producoes Artisticas e Cinematograficas*

*Manoel Rangel Neto*

*CPF: 136.524.478-40 - Cargo: Diretor-Presidente*

*Roberto Gonçalves de Lima*

*CPF: 077.225.478-85 - Cargo: Diretor*

*Debora Regina Ivanov Gomes*

*CPF: 075.877.118-56 - Cargo: Diretora*

*Marcial Renato de Campos*

CPF: 070.606.477-16 - Cargo: Superintendente de Fomento

Andrete Cesar Santos da Silva

CPF: 052.288.147-52 - Cargo: Coordenador de Prestação de Contas (Substituto)

Joao Marcio Silva de Pinho

CPF: 049.200.846-92 - Cargo: Especialista em Regulação

III.9. Comprovação de despesas mediante documentação meramente declaratória, sem valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou terceiros.

92. Situação encontrada e tipificação: verificou-se, nas prestações de contas analisadas pela Ancine, a recorrência do uso de documentação meramente declaratória, sem valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou por terceiros. Em que pese a previsão, na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, do uso de declarações sem valor fiscal para comprovação do uso de recursos públicos nos projetos audiovisuais, isso deve ocorrer apenas de forma excepcional, não se podendo chegar, por exemplo, à situação identificada na prestação de contas dos projetos 'Nascemos para cantar' e 'É proibido fumar'. No primeiro, a totalidade (peça 145), e, no segundo, quase a metade dos gastos realizados como contrapartida (peça 164) foram comprovados com simples declarações. Achado tipificado como falha/impropriedade.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projeto 01580.013309/2004-81/2017 - É proibido fumar (A guerra de todos nós)

Projeto 01580.034004/2010-51/2017 - Nascemos para cantar

Critérios:

Lei 8313/1991, art. 29, **caput**

Acórdão 1160/2011, Enunciado, TCU, Segunda Câmara

Acórdão 2922/2013, Enunciado, TCU, Plenário

Acórdão 542/2015, Enunciado, TCU, Plenário

Acórdão 3235/2017, item 9.4.3, TCU, Segunda Câmara

Evidências:

Evidência 57 - Fumar 2 Relação pagamentos.

Evidência 58 - Fumar 3 Relação pagamentos.

Evidência 88 - Nascemos 8 Relação pagamentos.

Evidência 89 - Nascemos 9 Relação pagamentos.

Evidência 60 - Fumar 5 Declarações.

Evidência 59 - Fumar 4 Ofício diligencia.

93. A comprovação da despesa pública mediante documentação fiscal se insere em contexto que transcende em muito o processo individual de prestação de contas. Trata-se de efetiva contribuição entre os diferentes entes federados para o combate à evasão fiscal. Assim, quando a União exige, nas prestações de contas de seus recursos, que a comprovação seja feita por meio de documentos fiscais sobre cujos valores incidam o Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) ou o Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), está contribuindo para com a fiscalização tributária nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal.

94. *A posição do TCU acerca da inaceitabilidade de prestações de contas com caráter meramente declaratória é bastante consagrada. Os Acórdãos a seguir, transcritos em seus Enunciados ou parte de seus dispositivos, esclarecem a respeito.*

*‘Acórdão 1160/2011-TCU/2ª Câmara*

*A emissão de cheques nominais à própria entidade beneficiária de recursos de convênio dificulta a comprovação denexo causal entre os recursos transferidos e o objeto apresentado, além de configurar prática vedada pelas normas que regulam a execução financeira de convênios e outras avenças similares.*

*Acórdão 2922/2013-TCU/Plenário*

*Não se impõe às entidades privadas que celebram convênios com o poder público a realização de licitação nos moldes da Lei 8.666/93, mas devem tais entidades adotar procedimentos análogos, que atendam aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos na Constituição Federal.*

*Acórdão 542/2015-TCU/Plenário*

*Na prestação de contas de convênios, as declarações prestadas por terceiros, por si sós, não são meios de prova capazes de atestar a efetiva execução do objeto custeado com recursos públicos federais.*

*Acórdão 3235/2017-TCU/2ª Câmara*

*Na prestação de contas dos convênios com recursos do FNDCT, na modalidade não reembolsável pela Lei nº 11.540/2007, deve-se promover a análise de todos os documentos que irão compor a prestação final de contas, sendo vedada a adoção de procedimentos que retirem da análise parte do conteúdo e/ou prevejam a tomada de decisão por meio de declarações do próprio conveniente, de modo a respeitar o art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e o art. 40 da IN-CD-FNDCT 1/2010.’*

95. *A não ser no caso das contrapartidas, cuja execução pode ocorrer até mesmo com serviços **in natura**, e dos pagamentos feitos a pessoas naturais, que deverão apresentar o devido ajuste em suas declarações anuais do imposto de renda, o uso de documentação não-fiscal emitida por pessoas jurídicas para comprovação do uso de recursos públicos atenta frontalmente contra a Administração Pública, como um todo. Isso porque pode concorrer para com a evasão tributária, não somente na esfera federal como, também, na estadual e na municipal. Recibos não-fiscais emitidos por pessoas jurídicas não constituem documentos hábeis para comprovar a fidedignidade dos gastos realizados e dificultam sobremodo a ação dos fiscos estadual e municipal, facilitando a referida evasão.*

96. *Ressalta-se que nem mesmo as chamadas ‘doações’, previstas nos normativos da Ancine estão isentas de maior controle. A Lei 8313/1991, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), em seu artigo 29, estabelece que ‘os recursos provenientes de doações ou patrocínios deverão ser depositados e movimentados, em conta bancária específica, em nome do beneficiário, e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento da presente Lei’.*

97. *Causas da ocorrência do achado: recorrente aceitação de documentos meramente declaratórios e sem valor fiscal como comprovantes do bom uso dos recursos públicos. Ainda que haja a previsão normativa, no texto da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, de comprovação mediante declarações sem valor fiscal, o uso de documentos dessa natureza deve ser excepcional, restrito a casos específicos e devidamente justificados. Deve constituir a exceção à regra documental das prestações de contas e não ser generalizado.*

98. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - O uso intensivo de documentos meramente declaratórios nas prestações de contas dos recursos destinados aos projetos audiovisuais frustra o esforço de estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o objeto realizado e não comprova a fidedignidade dos gastos realizados, por ocasião das prestações de contas.

99. Proposta de encaminhamento: já contemplada em achado anteriormente tratado, remete-se à determinação de a entidade reanalisar as prestações de contas aprovadas ou aprovadas com ressalvas segundo a metodologia Ancine+Simples.

III.10. Comprovação de despesas mediante documentação emitida por sociedades empresárias de composição assemelhada à do próprio proponente ou localizadas no mesmo endereço.

100. Situação encontrada e tipificação: verificou-se a utilização pelas proponentes dos projetos audiovisuais, como comprovantes de despesas, de notas fiscais, faturas ou recibos emitidos por sociedades de composição assemelhada às suas próprias, com isso caracterizando a ocorrência de pagamentos 'a si mesmo', com violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade e com o aumento, sem a devida transparência, da remuneração paga às produtoras, já contempladas uma taxa de gerenciamento. Da mesma forma, pagamentos a pessoas jurídicas localizadas nos seus mesmos endereços, o que pode caracterizar o uso de meras empresas emissoras de documentos fiscais, conhecidas como empresas 'noteiras'. Achado tipificado como irregularidade grave.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projeto 01580.050075/2013-43/2016 – Motel

Projeto 00050.005010/2003-05 /2017 - É proibido proibir

Projeto 01580.014444/2010-91/2017 - Totalmente inocentes

Critérios:

Lei 10.406/2002, art. 117

Acórdão 11.910/2011, TCU, Segunda Câmara

Acórdão 2922/2013, TCU, Plenário

Acórdão 1857/2015, TCU, Plenário

Acórdão 980/2017, TCU, Plenário

Evidências:

Evidência 33 - Motel 8 CNPJ.

Evidência 34 - Motel 9 CNPJ.

Evidência 35 - Motel 10 notas fiscais e recibos - folhas 8/9.

Evidência 108 - Proibido 8 CNPJ.

Evidência 109 - Proibido 9 CNPJ.

Evidência 110 - Proibido 10 CNPJ.

Evidência 112 - Proibido 12 Notas Fiscais e Recibos.

Evidência 65 - Inocentes 3 Planejamento inspeção.

Evidência 66 - Inocentes 4 CNPJ.

Evidência 67 - Inocentes 5 CNPJ.

Evidência 155 - Inocentes 6 CNPJ.

*Evidência 156 - Inocentes 6 Operação Caça-Laranja.*

101. A situação encontrada caracteriza a ocorrência de ‘pagamentos a si mesmo’, circunstância na qual se vê fragilizada a verificação do nexo de causalidade entre a despesa realizada e o objeto executado. Embora não estejam sujeitas ao dever de licitar, as empresas privadas que celebram convênios e outras avenças com o poder público devem atender aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, quando do uso dos recursos públicos que lhes são confiados. Certo é que as empresas não precisam licitar nos moldes da Lei 8.666/1993, mas se lhes impõe a adoção de procedimentos análogos, que garantam a prevalência dos princípios citados (Acórdãos 353/2005-TCU/Plenário, 1777/2005-TCU/Plenário e 2922/2013-TCU/Plenário). A esse respeito, traz-se à colação o seguinte excerto:

*‘Acórdão 2922/2013-TCU/Plenário*

*Às entidades privadas que celebram convênios com o poder público não se impõe a realização da licitação propriamente dita, mas, sim, a realização de procedimentos análogos àquele instituto, que atendam aos princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa previstos na Constituição.’*

102. É o caso de despesas identificadas no projeto ‘Motel’ (01580.050075/2013-43/2016), da produtora BE Bossa Nova Criações e Produções Ltda. Em resposta a requerimento da equipe de fiscalização (peça 34), a produtora apresentou como comprovantes de despesa, todos não-fiscais, recibos emitidos pela sociedade empresária Bossa Nova Films Criações e Produções Ltda., às quais haveriam sido feitos pagamentos por serviços contratados (peça 92). Ocorre, entretanto, que se verificarmos as composições societárias das duas contratantes (peças 90 e 91), caracterizar-se-á a ocorrência de um autocontrato, com pagamentos ‘a si mesmo’. O quadro a seguir evidencia, a partir das informações obtidas nos sistemas da Receita Federal do Brasil (RFB), a clara coincidência de sócios, principalmente os ocupantes das funções de Diretor e Sócio-Administrador, níveis máximos de representação de ambas as sociedades empresárias.

<i>BE Bossa Nova Criações e Produções Ltda.</i>	<i>Bossa Nova Films Criações e Produções Ltda.</i>
<i>CNPJ 07.533.507/0001-50</i>	<i>CNPJ 07.477.471/0001-34</i>
<i>Denise Tibiriçá Machado (Diretor)</i>	<i>Denise Tibiriçá Machado (Diretor)</i>
<i>Eduardo Tibiriçá Machado (Diretor)</i>	<i>Eduardo Tibiriçá Machado (Diretor)</i>
<i>Julio Cezar Xavier da Silveira (Sócio-Adm.)</i>	<i>Julio Cezar Xavier da Silveira (Sócio-Adm.)</i>
<i>Maria Irma Palma Navarrete (Sócio-Adm.)</i>	<i>Maria Irma Palma Navarrete (Sócio-Adm.)</i>
<i>Asas da Imaginação Cinema (Sócio)</i>	<i>Asas da Imaginação Cinema (Sócio)</i>
<i>Fábio Lopes Farina (Diretor)</i>	-----

*Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).*

*Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.*

103. O mesmo se verifica no âmbito do projeto ‘É proibido proibir’ (00050.005010/2003-05/2017), da produtora El Desierto Filmes Ltda. ME. Os documentos colhidos em auditoria, após requisição da equipe de fiscalização (peça 34), revelam pagamentos às sociedades Nativa Filmes Ltda. ME e Atelier Flores Comunicações Ltda., os quais decorreriam de serviços contratados (peça 169). Como no caso do projeto ‘Motel’, a grande coincidência entre as composições societárias, obtidas nos sistemas da RFB (peças 165 a 167), em especial no referente aos sócios dirigentes, representantes máximos das referidas empresas, não deixa dúvida quanto a se tratar de um autocontrato, em que a produtora El Desierto, na verdade, efetua pagamentos a si mesma. O quadro a seguir evidencia, a partir das informações obtidas nos sistemas da Receita Federal do Brasil (RFB), a clara coincidência de composição, principalmente os ocupantes das funções diretivas, uma vez que o

Sr. Gabriel Flores Duran figura como sócio-administrador na produtora El Desierto, responsável pelo projeto, e na Nativa Filmes, além de sócio na Atelier Flores; que o Sr. Pedro Martin Duran Borges figura como sócio-gerente na produtora El Desierto, responsável pelo projeto, além de sócio-administrador na Nativa Filmes; e que o Sr. Jorge Fernando Duran Parra integra as três sociedades. Há coincidência, ainda, de contador, entre a empresa produtora e uma das prestadoras de serviço: Menfer Serviços Contábeis S/C Ltda. – ME (CNPJ 01.427.604/0001-81).

<i>El Desierto</i>	<i>Nativa Filmes</i>	<i>Atelier Flores</i>
CNPJ 05.617.531/0001-41 Gabriel Flores Duran Jorge Fernando Duran Parra Pedro Martin Duran Borges Pedro Rossi de Sequeira e Silva ----- ----- -----	CNPJ 27.650.159/0001-08 Gabriel Flores Duran Jorge Fernando Duran Parra Pedro Martin Duran Borges ----- ----- Helena Borges Duran Virginia Osorio Flores	CNPJ 05.107.469/0001-48 Gabriel Flores Duran Jorge Fernando Duran Parra ----- ----- Paulo Renato Flores Duran ----- Virginia Osorio Flores
Contadores Menfer Serviços Contábeis Manoel F. Soares dos Santos	----- sem informação -----	Contadores Menfer Serviços Contábeis Rosa M. Boaventura Haas

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.

104. Finalmente, no projeto 'Totalmente Inocentes' (01580.014444/2010-91/2017), da produtora *Atitude Produções e Empreendimentos Ltda.* O Relatório de Planejamento de Inspeção 25/2012 aponta, em seu item 02.4, que a produtora tem o mesmo endereço que duas empresas às quais foram realizados pagamentos, a saber, a *Morena Filmes Ltda.* e a *Cinquenta Filmes Ltda.* (peça 122). Consulta aos sistemas da Receita Federal do Brasil (RFB), resumida no quadro abaixo, retornou documentos confirmatórios do apontamento da equipe de inspeção da Ancine, relativamente à coincidência de endereços e, ainda, relativamente à coincidência parcial de composição societária e de contador das empresas (peças 123, 124 e 212). Há coincidência, ainda, de contador, entre a empresa produtora e uma das prestadoras de serviço: Sr. Edmundo de Lima Lopes Junior (CPF 01.427.604/0001-81).

<i>Atitude Produções</i>	<i>Morena Filmes Eirelli</i>	<i>Cinquenta Filmes Eirelli</i>
CNPJ 04.551.480/0001-30 Mariza Leão Salles de Rezende Julia Salles de Rezende Maria Salles de Rezende	CNPJ 42.473.256/0001-66 Mariza Leão Salles de Rezende Sergio Perez de Rezende	CNPJ 04.524.594/0001- 90 Sergio Perez de Rezende Julia Salles de Rezende Tiago Salles de Rezende
Rua Visconde de Pirajá 596 sala 205	Rua Visconde de Pirajá 596 salas 204 e 205	Rua Visconde de Pirajá 596 sala 205
Contador Edmundo de Lima Lopes Junior	----- sem informação -----	Contador Edmundo de Lima Lopes Junior

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.

105. Além de clara violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, pela identificação do ‘pagamento a si mesmo’, o ocorrido se assemelha ao chamado autocontrato, ou contrato ‘consigo mesmo’, instituto jurídico bastante controverso. Este, quando aceitável, constitui exceção à regra segundo a qual para a formação de um contrato são necessárias duas pessoas distintas a manifestar suas vontades e interesses. No autocontrato, apenas um emitente de vontade regulará interesses contrapostos. Por isso mesmo, seguindo as linhas gerais do Direito Civil aplicado em outros países, como é o caso da Itália, o Código Civil de 2002 regulou este instituto no artigo 117, a saber: salvo se o permitir a lei ou o representado, é anulável o negócio jurídico que o representante, no seu interesse ou por conta de outrem, celebrar consigo mesmo. Parágrafo único. Para esse efeito, tem-se como celebrado pelo representante o negócio realizado por aquele em quem os poderes houverem sido substabelecidos. No mesmo sentido da anulabilidade dos contratos ‘consigo mesmo’, quando envolvidos recursos públicos federais, manifesta-se o TCU, por meio dos Acórdãos 1857/2015-TCU/Plenário e 980/2017-TCU/Plenário.

106. A situação caracteriza, além do pagamento ‘a si mesmo’ e do autocontrato, também a possível ocorrência das chamadas ‘empresas noteiras’. Empresa ‘noteira’, no jargão da fiscalização tributária federal, é aquela que emite notas fiscais de venda de mercadorias ou prestação de serviços apenas para justificar um interesse privado qualquer, sem que, na verdade, haja efetuado a venda ou prestado o serviço a que se refere o documento fiscal. Uma empresa ‘noteira’ é também caracterizada pela inexistência de empregados registrados, pelo estabelecimento em endereços incompatíveis com suas atividades e pela ausência de movimentações bancárias correspondentes. Em 2015, deflagrou-se a Operação ‘Caça Laranja’, destinada a coibir a atividade de empresas ‘de fachada’ ou ‘noteiras’. Empresas ‘noteiras’, de acordo com a RFB (peça 213):

‘Tais empresas são utilizadas para diversos fins, todos ilegais: acobertamento do verdadeiro fornecedor das mercadorias ou prestador dos serviços, criação de créditos tributários ilegítimos, sonegação, importações fraudulentas, lavagem de dinheiro, corrupção etc.’

107. O TCU já decidiu, anteriormente, pela imputação de débito em projeto audiovisual de responsabilidade da Ancine, devido à caracterização de pagamentos a ‘si mesmo’. Quando da prolação do Acórdão 11.910/2011-TCU-2ª Câmara, o Tribunal examinou as contas do projeto ‘A paz é dourada – a saga de Euclides da Cunha’, de responsabilidade de Noilton Nunes e Lapa Produções Cinematográficas Ltda., e imputou débito por haverem sido apresentados, como comprovantes de despesa, recibos assinados por familiares, caracterizando, em última análise, pagamentos aos próprios produtores. Situação muito similar à verificada nos projetos ‘Motel’, ‘É proibido proibir’ e ‘Totalmente inocentes’, em cujos pagamentos a forte coincidência identificada, entre empresa produtora e empresa supostamente prestadora de serviços, quanto aos seus sócios, sobretudo dirigentes; seus endereços e, até, seus contadores, inquina os pagamentos realizados nessas condições como sendo pagamentos disfarçados às próprias produtoras.

108. Nas condições em que se realizaram os pagamentos pelas produtoras dos projetos ‘Motel’, ‘É proibido proibir’ e ‘Totalmente inocentes’, dificilmente se pode dizer que hajam sido respeitados os princípios da impessoalidade e da moralidade. Ao contrário, há forte evidência de que ambos hajam sido frontalmente violados. O da impessoalidade pela escolha personalíssima feita em relação às prestadoras de serviços e fornecedoras de bens, dificultando sobremaneira a verificação da efetiva prestação do serviço ou do fornecimento do bem, além de dificultar o estabelecimento do nexo de causalidade entre a despesa e o respectivo serviço ou bem. O da moralidade, haja vista configurar maneira nada transparente de aumentar a própria remuneração da produtora, à qual já se paga, na maioria das vezes, em cada contrato, uma taxa de gerenciamento nada irrisória: R\$ 367.854,20, no caso do projeto ‘Motel’ (peça 87). Configuram, por tudo isso, pagamentos que não merecem ser suportados com recursos públicos, sendo conveniente dar ciência à Ancine, para que a entidade adote as providências julgadas necessárias quando da reanálise dos processos de prestação de contas.



109. Causas da ocorrência do achado: ausência de verificação da composição societária, dos endereços e outros dados das pessoas jurídicas hábeis a comprovar pagamentos fraudulentos.

110. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Pagamentos adicionais às empresas proponentes dos projetos audiovisuais, por intermédio de outras empresas com composição societária semelhante ou meras emissoras de documentos fiscais para justificar despesas indevidas.

111. Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Ancine que a realização de pagamento, pela proponente prestadora de contas, a empresas com forte coincidência com sua própria composição societária, em especial quanto aos sócios dirigentes, com localização no mesmo endereço, com endereços incompatíveis com a atividade exercida, ou qualquer outra característica que permita concluir pela ocorrência de pagamentos à própria proponente, conforme observado nos projetos 'Motel', 'É proibido proibir' e 'Totalmente inocentes', configura irregularidade, por violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, de acordo com orientação jurisprudencial do TCU, da qual é exemplo o Acórdão 2922/2013-TCU-Plenário.

Dar ciência à Ancine que a composição societária e outras características das empresas receptoras de pagamentos efetuados com recursos públicos deve ser objeto de verificação na análise das prestações de contas e, em qualquer caso, na presença de indícios de irregularidades, a fim de coibir pagamentos indevidos, conforme observado nos projetos 'Motel', 'É proibido proibir' e 'Totalmente inocentes', consoante os entendimentos jurisprudenciais contidos nos Acórdãos-TCU 11.910/2011-Segunda Câmara e 2.922/2013, 1.857/2015 e 980/2017-Plenário.

Recomendar à Ancine que, quando da revisão ou substituição da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, faça consignar vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos a si mesma, materializados, entre outras formas, em valores pagos a empresas com forte coincidência com sua própria composição societária, com localização no mesmo endereço ou com endereços incompatíveis com a atividade exercida.

III.11. Execução indireta, por empresa prestadora de serviços, de tarefas afetas à análise de prestações de contas.

112. Situação encontrada e tipificação: verificou-se que Empregados terceirizados exercem atribuições afetas à atividade de análise das prestações de contas dos projetos audiovisuais, inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Ancine. A prática decorre do Contrato Administrativo 13/2016, celebrado pela Ancine com a empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., para prestação de 'Serviço de Apoio à Prestação de Contas' (peça 45). A execução indireta, ou terceirização de serviços, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional tem amparo no Decreto 2.271/1997, que prevê a hipótese de descentralização de 'atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade' (art. 1º, **caput**). Entretanto, o próprio diploma regulamentar veda, expressamente, a execução indireta de 'atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade' (art. 1º, § 2º), situação em que a Ancine se enquadra. Achado tipificado como irregularidade grave.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projeto 01400.004763/2002-50/2016 - O ano em que meus pais saíram de férias

Projeto 01400.007974/2000-82 /2016 - Estoria de Trancoso

Projeto 01400.008091/1996-42/2016 - Descobrir

Projeto 01400.009654/2001-48/2016 - Irma Vap: o retorno

Projeto 01580.005776/2004-37/2016 - Zuzu Angel

Projeto 01580.014440/2004-65/2016 - Sambando nas brasas Moro?

Critérios:

*Lei 10871/2004, art. 1º, incisos II e XI*

*Decreto 2271/1997, art. 1º, parágrafo 2º*

*Acórdão 1069/2011, Enunciado, TCU, Plenário*

*Acórdão 1440/2016, Enunciado, TCU, Plenário*

Evidências:

*Evidência 119 - Zuzu 5 Coleta dados.*

*Evidência 123 - Descobrir 2 Relatório contas.*

*Evidência 124 - Descobrir 3 Coleta dados.*

*Evidência 125 - Sambando 1 Deliberação.*

*Evidência 126 - Sambando 2 Relatório contas.*

*Evidência 127 - Sambando 3 Coleta dados.*

*Evidência 128 - Trancoso 1 Deliberação.*

*Evidência 129 - Trancoso 2 Relatório contas.*

*Evidência 130 - Trancoso 3 Coleta dados.*

113. Os termos do contrato firmado pela Ancine com a empresa APPA, para terceirização de atividades de apoio à análise de prestações de contas, caracterizam a avença como contratação de serviços continuados sob o regime de execução indireta, que tem disciplina no Decreto 2.271/1997 e na então vigente Instrução Normativa SLTI/MPOG 2/2008, normas às quais o próprio diploma contratual, já em seu preâmbulo, faz expressa referência à título de fundamento.

114. Conforme mencionado, os referidos diplomas normativos autorizam, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, a execução indireta de atividades materiais e acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (art. 1º, **caput**). Como atividades que devem ser, de preferência, objeto de execução indireta, exemplificam as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (art. 1º, § 1º). Todavia, vedam, expressamente, a execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (art. 1º, § 2º).

115. Anote-se que a recente Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017 substituiu a mencionada Instrução Normativa SLTI/MPOG 2/2008 e manteve idêntica vedação em seu art. 9º, inciso IV.

116. São próprias da finalidade e das competências institucionais da Ancine, dentre outras afetas à regulação do setor audiovisual, as atividades de gestão, repasse, acompanhamento, fiscalização e controle dos recursos públicos destinados ao fomento de programas e projetos voltados para as linhas de ação audiovisuais. Tais atividades, por força das normas que regem a atuação da autarquia, abarcam a análise e o julgamento das prestações de contas pertinentes. A esse respeito, se manifesta o TCU, por meio de dois de seus Acórdãos.

'Acórdão 1069/2011-TCU/Plenário

*As atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas dos convênios ou instrumentos congêneres constituem atividade precípua e finalística da Administração e, em consequência, não podem ser objeto de terceirização. Já as atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das prestações de contas podem ser objeto de terceirização quando forem acessórias ou instrumentais e não requeiram qualquer juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de atribuições de cargo extinto, total ou parcialmente.*

*Acórdão 1440/2016-TCU/Plenário*

*As atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das prestações de contas de convênios, ajustes ou instrumentos congêneres podem ser objeto de terceirização quando forem acessórias ou instrumentais e não requererem juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratarem de atribuições de cargo extinto, observadas as prescrições legais e regulamentares sobre o assunto, especialmente o Decreto 2.271/1997 e a IN-SLTI/MPOG 2/2008, à luz do Acórdão 1.069/2011 Plenário.'*

*117. Nesse sentido, a Lei 10.871/2004 confere aos cargos que constituem o quadro de pessoal permanente da Ancine atribuições compatíveis com os referidos misteres institucionais da entidade, sobretudo aquelas atribuições inerentes à fiscalização e ao controle das ações de fomento previstas na legislação concernente. A mencionada lei, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, estabelece que os servidores efetivos da Ancine, integrantes das carreiras de Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual e de Suporte à Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, organizam-se nos seguintes cargos, fora outros de natureza administrativa, com as respectivas atribuições:*

*(i) Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual (nível superior), com atribuições voltadas às atividades especializadas de fomento, regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;*

*(ii) Técnico em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual (nível intermediário), com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades.*

*118. Além disso, na prática, as atividades exercidas pelos empregados da empresa prestação de serviços não se restringem àquelas meramente acessórias, como organização documental, lançamento de dados em sistemas informatizados, com vistas a subsidiar análises e avaliações que deveriam ser realizadas somente por servidores da Ancine. Verificou-se em todos os projetos das amostras definidas nesta auditoria que os juízos propositivos quanto ao mérito das respectivas prestações de contas, efetuados pela Coordenação de Prestação de Contas da Ancine e, de conseguinte, o juízo de última instância pela Diretoria Colegiada da entidade, basearam-se, exclusivamente, nas 'pendências' descritas pelos técnicos da empresa contratada nos formulários de Coleta de Dados para Relatório de Prestação de Contas. Dentre tais pendências, incluem-se, ordinariamente, achados dos próprios técnicos contratados, provenientes de suas avaliações pessoais nas Análises Contábeis, tarefas que lhes são atribuídas. A título de exemplo, verificam-se nas manifestações do técnico contratado, relativas ao projeto 'Zuzu Angel' (peça 167): identificação de crédito extra efetuado em conta de captação, de R\$ 300 mil, por ele avaliado como 'indevido'; detecção de diferença de R\$ 374 mil entre os valores de recursos a comprovar e de despesas apresentadas; constatação de que as totalizações de valores nas Relações de Pagamentos apresentadas pela produtora foram digitadas manualmente e não com a função soma do Excel; verificação de contas de movimentação sem as devidas aplicações financeiras; identificação de pagamento de 'tarifas indevidas'.*

*119. Outrossim, tampouco se pode conferir à referida contratação caráter de sazonalidade, para atender demanda crescente de prestações de contas a analisar. Tome-se como*

referência os prazos limites de 180 dias, prorrogáveis por até 90, que caracterizam os contratos de trabalho temporário, disciplinado pela Lei 6.019/1974, conquanto aplicável somente a sociedades empresárias, ainda que públicas. O contrato de prestação de serviços firmado pela Ancine, celebrado em 5/4/2016, tem previsão de vigência inicial de 12 meses, prorrogáveis até atingir o extenso prazo de 48 meses (cláusula terceira).

120. A propósito, convém assinalar que a evidente índole continuada da referida contratação, aliada ao gerenciamento direto das atividades exercidas pelos empregados da empresa de prestação de serviços, de forma compartilhada com esta, conforme evidencia o Modelo de Execução dos Serviços (cláusula sétima), pode caracterizar ‘contratação de trabalhadores por empresa interposta’, cuja ilegalidade é expressa no enunciado de Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, cujo excerto é reproduzido a seguir, e conseqüente desconsideração do concurso público.

‘Súmula 331 – Tribunal Superior do Trabalho (TST)

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).’

121. Por fim, releva destacar que, asseverada a subsunção do aludido contrato de prestação de serviços à hipótese prevista no art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997, que veda a execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade contratante, salvo nas situações excepcionais previstas no mesmo diploma regulamentar, poderá vir a ser declarada a nulidade do contrato, o que se opera retroativamente, impedindo, nos termos do art. 59 da Lei 8.666/1993, os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

122. Portanto, diante da inconformidade legal de contratação de execução indireta de atividades de apoio à análise de prestações de contas, inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Ancine, agravada pelas disposições contratuais que indicam gerenciamento dos empregados da empresa contratada diretamente pela autarquia contratante, pelo caráter continuado da execução indireta, pelas atribuições de análise contábil, com caráter avaliativo, conferidas aos técnicos contratados, além dos efeitos que sobrevêm de eventual declaração de nulidade contratual, propõe-se a adoção de medidas corretivas.

123. Causas da ocorrência do achado: crescente passivo de prestações de contas a analisar; possível incapacidade da Ancine de realizar a análise de todas as prestações de contas com o pessoal integrante de seu quadro funcional próprio, recorrendo à execução indireta por empresa prestadora de serviço.

124. Efeitos/Consequências do achado: descumprimento dos limites regulares da contratação de serviços estabelecidos na norma regulamentar (Decreto 2.271/1997); inobservância do princípio constitucional do concurso público, decorrente da atribuição a empregados terceirizados, em caráter continuado, de atividade que deve ser exercida por funcionários do quadro de pessoal próprio e concursado da autarquia (Ancine) (efeito potencial).

125. Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Ancine que a contratação de serviços, no regime de execução indireta, de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, a exemplo do Contrato Administrativo 13/2016, celebrado com a empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de

*cargos extintos, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal, constitui irregularidade, por afronta ao disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997 e no art. 9º, inciso IV, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017.*

*Assinar prazo à Ancine, nos termos do art. 251, caput e § 2º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, adote as providências necessárias à sustação do Contrato Administrativo 13/2016, celebrado entre a autarquia e a empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., com objetivo de execução indireta de atividades relativas à análise de prestações de contas de recursos públicos destinados a programas e projetos voltados às linhas de ação audiovisual, com vistas ao exato cumprimento do art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997 e do art. 9º, inciso IV, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017, que vedam a execução indireta de atividades inerentes à categorias funcionais do plano de cargos do órgão ou entidade contratante, devendo ser respeitado o direito de ampla defesa da empresa contratada.*

III.12. Descumprimento, pelos agentes financeiros repassadores de recursos do Fundo Setorial Audiovisual, de disposições normativas relativas à prestação de contas pelos proponentes recebedores dos recursos.

*126. Situação encontrada e tipificação: verificou-se a ausência de análise, por parte dos agentes financeiros credenciados – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Caixa Econômica Federal (Caixa) –, das prestações de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) por eles repassados aos beneficiários finais. Diferentemente do encontrado em relação aos projetos financiados com recursos do orçamento da própria Ancine ou com recursos de incentivos fiscais, os projetos financiados com recursos do FSA não haviam sido, até a realização da auditoria, objeto de qualquer ação relativa à prestação de contas. Achado tipificado como irregularidade grave.*

Objetos nos quais o achado foi constatado:

*Contrato Ancine FINEP 049/2007  
Contrato Ancine FINEP 026/2008  
Contrato Ancine FINEP 049/2009  
Contrato Ancine FINEP 113/2009  
Contrato Ancine FINEP 087/2011  
Contrato Ancine BNDES 09.2.1437.1  
Contrato Ancine BNDES 11.2.1290.1  
Contrato Ancine BNDES 2015-2019  
Contrato Ancine BNDES 2017-2021  
Contrato BNDES BRDE 2012-2015  
Aditivo BNDES-BRDE 2015-2016  
Contrato BNDES-BRDE 2017-2021*

*Contrato Ancine CAIXA 104/2010  
Contrato Ancine CAIXA 048/2013*

Critérios:

*Decreto 6.299/2007, 8.271/2014, art. 15, caput e § 3º  
Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 25, § 5º; art. 49*

Evidências:

*Contrato Ancine FINEP 049/2007  
Contrato Ancine FINEP 026/2008  
Contrato Ancine FINEP 049/2009  
Contrato Ancine FINEP 113/2009*

*Contrato Ancine FINEP 087/2011*  
*Contrato Ancine BNDES 09.2.1437.1*  
*Contrato Ancine BNDES 11.2.1290.1*  
*Contrato Ancine BNDES 2015-2019*  
*Contrato Ancine BNDES 2017-2021*  
*Contrato BNDES BRDE 2012-2015*  
*Aditivo BNDES-BRDE 2015-2016*  
*Contrato BNDES-BRDE 2017-2021*

*Contrato Ancine CAIXA 104/2010*  
*Contrato Ancine CAIXA 048/2013*

127. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi criado pela Lei 11.437/2006 como categoria de programação específica do Fundo Nacional da Cultura e destina-se ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, na modalidade fomento direto, ao lado das captações de recursos, para o mesmo fim, por meio de renúncias fiscais, ou fomento indireto, regidas pelas Leis 8.313/1991 (Lei Rouanet) e 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) e pela Medida Provisória 2.228-1/2001 (Lei da Ancine).

128. A principal fonte de receitas do FSA é a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine), disciplinada pela MP 2.228-1/2001, que também institui os mecanismos de fomento nos quais devem ser aplicados os recursos do FSA: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav), Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra).

129. Em 2015, a composição do FSA somava mais de R\$ 1,2 bilhão de reais, conforme dados do levantamento realizado pela Secex-RJ na Ancine em 2016 (TC 014.483/2016-5).

130. A Lei 11.437/2006 também institui o Comitê Gestor dos recursos do FSA, constituído por representantes do Ministério da Cultura, da Ancine, das instituições financeiras credenciadas e do setor audiovisual, com a finalidade de estabelecer as diretrizes e definir o plano anual de investimentos, acompanhar a implementação das ações e avaliar, anualmente, os resultados alcançados, tendo como secretaria-executiva do fundo a Ancine e como agente financeiro o BNDES ou outras instituições financeiras credenciadas pelo Comitê Gestor.

131. As incumbências dessas instituições são regulamentadas pelo Decreto 6.299/2007, com redações introduzidas pelo Decreto 8.271/2014. Acompanhar a execução dos projetos que utilizam os recursos do FSA figura entre as competências da Ancine (art. 12, inciso V).

132. Consoante o art. 15, **caput**, do referido decreto, as operações feitas com recursos do FSA, bem como os serviços financeiros realizados pelo agente credenciado, serão objeto de prestação de contas, formalizada por meio de relatórios físicos e financeiros, em conformidade com a legislação aplicável à matéria e as normas, modelos e procedimentos definidos pelo Comitê Gestor.

133. Cumpre anotar que o § 3º do mesmo artigo, inserido pelo Decreto 8.281/2014, prescreve que caberá à Ancine, no exercício das atribuições de secretaria-executiva, a orientação dos agentes financeiros credenciados, quanto à atuação fiscalizadora nas operações feitas com recursos do FSA, inclusive quanto à prestação de contas dos recursos por eles repassados.

134. Nessa linha, a Instrução Normativa 124/2015 (peça 45), da Diretoria Colegiada da Ancine, em seus arts. 25, § 5º, e 49, estabelece que, para projetos com recursos provenientes do FSA, a deliberação sobre aprovação de prestação de contas, assim como sobre adoção de penalidades ou medidas judiciais, será efetuada por instância competente do agente financeiro.

135. Segundo informações da Ancine, quatro instituições atuaram como agente financeiro

do FSA, com o propósito de repassar os recursos do fundo, recebidos daquela autarquia, aos beneficiários finais de projetos de desenvolvimento, produção e comercialização de conteúdos audiovisuais ou de investimentos em salas de cinema e afins.

136. Primeiramente, a Ancine firmou com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) o Contrato Ancine/Finep 049/2007, com vistas ao repasse de recursos do FSA 'às empresas e instituições beneficiárias das ações de apoio definidas pela Ancine', no limite fixado para o exercício de aproximadamente R\$ 38 milhões. À referida avença, sucederam-se os Contratos Ancine/Finep 026/2008, 049/2009, 113/2009 (consolidador dos contratos anteriores) e 087/2011. No conjunto, todos esses contratos previam o montante de transferências para a Finep, para posteriores repasses conforme o objeto contratual, na ordem de R\$ 314 milhões (peças 17 a 21).

137. Para tanto, os contratos fixavam a remuneração da Finep em 2% sobre o montante dos recursos a ela repassados, processando-se o pagamento da remuneração em parcelas única, semestrais ou duodecimais, conforme a cláusula correspondente de cada um dos referidos contratos.

138. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi o segundo agente financeiro do FSA. Em 10/12/2009, celebrou-se o Contrato Ancine-BNDES 09.2.1437.1, tendo por objeto o repasse de recursos provenientes do FSA, na soma arredondada de R\$ 100 milhões, sendo R\$ 39 milhões em 2009 e R\$ 61 milhões em 2010, para 'repassar aos beneficiários finais', com vistas ao uso 'em programas e projetos voltados para o desenvolvimento do setor de exibição cinematográfica brasileiro, em conformidade com o disposto na Lei 11.437/06' (peça 22).

139. Novo ajuste foi assinado com o banco em 19/12/2011, o Contrato Ancine-BNDES 11.2.1290.1, desta vez, com vistas à transferência de R\$ 2 bilhões ao longo dos exercícios de 2011 a 2015, para, 'na qualidade de agente financeiro central do FSA, administrar e movimentar tais recursos financeiros e contratar o seu repasse a bancos de desenvolvimento, agências de fomento e/ou banco públicos para fins de operação das linhas de ação do Fundo Setorial do Audiovisual'. Reza o mencionado contrato que, entre as obrigações do BNDES consiste a de 'realizar o acompanhamento financeiro dos recursos disponíveis nas instituições financeiras contratadas, enquanto não repassados ao beneficiário final' (peça 23).

140. Sucederam-se, ainda, os Contratos Ancine/BNDES 15.2.0419.1, de 4/9/2015 (peça 24) e 17.2.0061.1, de 22/5/2017 (peça 25), objetivando, respectivamente, as transferências de até 500 milhões, entre os exercícios de 2015 e 2019, e de R\$ 5 bilhões ao longo de 2017 a 2021. Neste último contrato, o BNDES volta a figurar como agente financeiro central, podendo, assim, contratar o repasse dos recursos recebidos da Ancine a outros agentes financeiros, para o fim de operação das linhas de ação do FSA.

141. Na qualidade de agente financeiro central do FSA, o BNDES celebrou com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), tendo a Ancine como interveniente, o Contrato BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (peça 26), posteriormente aditivado (peça 27), e o Contrato BNDES-BRDE 17.2.0061.2 (peça 28), mediante os quais pactuaram o repasse dos R\$ 5 bilhões transferidos pela Ancine ao BNDES, também no período de 2017 a 2021, para seleção, contratação, desembolso, acompanhamento, controle e cobrança dos projetos audiovisuais contemplados nas linhas de ação do FSA associadas ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria Audiovisual (Prodav) e em outras ações definidas pela Comitê Gestor do fundo.

142. Os referidos contratos dispõem sobre a remuneração do BNDES em 2% do montante dos recursos aplicados por ele próprio aplicados nos programas, projetos e atividades contempladas, processando-se o pagamento da verba remuneratória, integralmente, na data da liberação dos recursos financeiros ao beneficiário final, ou na razão de 75% na data da contratação com o beneficiário final e 25% no momento da liberação dos recursos.

143. Atuando o BNDES na qualidade de agente financeiro central, na qual repassa os

recursos recebidos da Ancine para aplicação pela instituição financeira contratada (BRDE), os correspondentes contratos preveem que o BNDES remunera-se a uma taxa de 1% do montante a ele repassado pela Ancine, processando-se o pagamento na data da liberação dos recursos, ou do montante dos recursos de cada operação realizada pelo BRDE, em três parcelas que se integralizam no momento da contratação entre o banco regional e o beneficiário final. Quanto à remuneração do BRDE, os correspondentes contratos fixam a taxa de 2% do montante dos recursos que recebe, processando-se o pagamento na data da sua liberação pelo BNDES, em cota única, na contratação do projeto do beneficiário final (nas operações de suporte automático e associadas), ou em três parcelas que se integralizam na contratação do projeto selecionado (nas operações de concursos públicos e fluxo contínuo).

144. A Caixa Econômica Federal (Caixa) também foi contratada pela Ancine para atuar como agente financeiro do FSA, a fim de operacionalizar programas e ações geridos pela Ancine, lastreados com recursos de investimento, como o Projeto Cinema da Cidade, que integra o Programa Cinema Perto de Você. Para a execução dos Contratos Administrativos 104/2010 e 048/2013, celebrados entre a Ancine e a Caixa (peças 29 e 30), as respectivas dotações orçamentárias situaram-se na ordem de R\$ 1,3 milhão e R\$ 625 mil.

145. Em que pesem os referidos contratos com esses agentes financeiros, consoante informação da Ancine, apenas a Finep e o BRDE teriam transferido recursos do FSA para beneficiários finais: 'A FINEP foi o agente financeiro responsável pelo repasse de recursos do FSA dos projetos com chamadas públicas entre os anos 2008 e 2010. A partir das chamadas públicas de 2012, todos os repasses foram realizados pelo BRDE' (peças 15 e 16). Os mesmos expedientes de informação revelam que, até então, já foram disponibilizados mais de R\$ 1 bilhão em recursos do FSA a 1.491 projetos audiovisuais, sendo R\$ 797 milhões a 1.174 projetos aprovados entre 2009 e 2016 e não concluídos até o período de execução desta auditoria, e R\$ 286 milhões a 317 projetos contemplados entre 2008 a 2014 e já concluídos, portanto, desde então em condições de apresentarem as respectivas prestações de contas.

146. Convém registrar que o BRDE teria sido o agente financeiro responsável pela aplicação da maior parte dos recursos do FSA, cerca de R\$ 782 milhões em 1.165 projetos não concluídos, até o período de execução da auditoria, e R\$ 162 milhões em 188 projetos já concluídos. Por sua vez, a Finep teria aplicado R\$ 15 milhões em 12 projetos não concluídos e R\$ 124 milhões em 136 projetos concluídos até a informação prestada a esta equipe.

147. Urge chamar a atenção, neste ponto, para algo que causa perplexidade: a informação da Ancine de que nenhuma prestação de contas referente aos projetos contemplados com recursos do FSA, aplicados pelos agentes financeiros credenciados, teria sido analisada, ou até apresentada pelos beneficiários finais.

148. A grave omissão verificada pela equipe de auditoria afronta não apenas as disposições dos contratos celebrados pela Ancine com os agentes financeiros, mas toda a cadeia normativa que lhe sobrepõe e disciplina o controle do uso dos recursos públicos destinados ao fomento de projetos audiovisuais, que prescrevem a atuação fiscalizadora dos agentes financeiros nas operações feitas com recursos do FSA, inclusive quanto à prestação de contas dos valores por eles repassados, e a atribuição de suas instâncias competentes de deliberar sobre aprovação das prestações de contas e sobre adoção de penalidades ou medidas judiciais pertinentes, como a Instrução Normativa 124/2015 do Conselho Diretor da Ancine (arts. 25, § 5º, e 49), o Decreto 6.299/2007 (arts. 12, inciso V, e 15), na redação do Decreto 8.281/2014, a Lei 11.437/2006 (art. 4º, § 1º, e 5º, **caput**) e a própria Constituição Federal (art. 70, parágrafo único).

149. Cumpre repisar que os referidos agentes financeiros credenciados pelo Comitê Gestor do FSA e contratados pela Ancine foram devidamente remunerados às taxas de 1% ou 2% dos valores por eles repassados. Segundo informação da Ancine (peça 49), até o dia 6/9/2017 foram



*pagos, apenas ao BNDES e ao BRDE, respectivamente, R\$ 1,126 milhão e R\$ 21,256 milhões.*

*150. Do conjunto desses fatos, emerge a necessidade de providências saneadoras por parte dos entes responsáveis – a Ancine e todos os agentes financeiros contratados, não apenas a Finep e o BRDE, diante da incerteza quanto às aplicações com recursos do FSA realizadas por cada um –, no sentido de procederem à análise de todas as prestações de contas relativas aos projetos audiovisuais beneficiados, observadas as suas datas de conclusão, a fim de que se evitem prejuízos à transparência e à efetividade dos autênticos objetivos da política de financiamento de programas e projetos associados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais no país.*

*151. Esta equipe de auditoria procedeu ao levantamento de dados e informações gerais afetas à atuação dos agentes financeiros credenciados para operar com os recursos do FSA, suficientes para detectar o descumprimento de suas obrigações legais e contratuais quanto ao controle dos valores, provenientes daquele fundo, por eles aplicados em projetos audiovisuais. Entretanto, por corresponder a assunto adjacente ao escopo desta auditoria, o qual consiste na avaliação da metodologia Ancine+Simplex de análise de prestação de contas dos recursos aplicados em ações audiovisuais, a equipe deixou de incluir investigação quanto às fases propriamente executórias dos contratos da Ancine com os agentes financeiros, em especial com respeito às importâncias que lhes foram de fato repassadas, às consequentes movimentações financeiras, às destinações reais, às respectivas datas, aos saldos remanescentes, ao valor das remunerações pagas, entre outros pontos.*

*152. Permanece a preocupação, entretanto, com a vigência dos contratos celebrados entre a Ancine e os agentes financeiros e suas previsões de repasses e aplicações dos recursos do FSA, a exemplo da transferência da Ancine ao BNDES e deste, ao BRDE, da vultosa importância de R\$ 5 bilhões entre 2017 e 2021 (peça 28).*

*153. Diante disso e em virtude da evidenciada fragilidade do controle sobre a aplicação dos recursos do FSA, acentuada com a ausência de análise das prestações de contas das verbas aplicadas, e do elevado risco de o ato omissivo haver ensejado ou vir a ensejar expressivos danos ao Erário, propõe-se determinar à Secex-RJ que constitua processo apartado de representação para apurar, com a devida urgência, o alcance e os efeitos da referida irregularidade e propor ao TCU as medidas legais cabíveis, a partir de cópia de peças destes autos, em particular dos Contratos Ancine/Finep 049/2007, 026/2008, 049/2009, 113/2009 e 087/2011 (peças 17 a 21), Contrato Ancine/BNDES 09.2.1437.1 (peça 22), 15.2.0419.1 (peça 24), 17.2.0061.1 (peça 25), Contratos BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (peça 26) e 17.2.0061.2 (peça 28), Contratos Administrativos Ancine/Caixa 104/2010 e 048/2013 (peças 29 e 30) e das informações da Ancine sobre os projetos que teriam se beneficiado com recursos do FSA (peças 15 e 16).*

*154. Causas da ocorrência do achado: (i) descumprimento de disposições normativas e contratuais pertinentes ao controle e à prestação de contas dos recursos do FSA; (ii) transferências de recursos do FSA a beneficiários finais sem as correspondentes ações de controle a cargo dos entes responsáveis; (iii) ausência de fiscalização, por parte da instância originária de gestão e controle das aplicações dos recursos do FSA (Ancine), do cumprimento das incumbências normativas e contratuais dos agentes financeiros credenciados (Finep, BNDES, BRDE e Caixa), particularmente aquelas associadas ao acompanhamento da execução dos projetos e à deliberação sobre as respectivas prestações de contas.*

*155. Efeitos/Consequências do achado: (i) ausência de elementos essenciais ao acompanhamento da implementação das ações financiadas, à avaliação dos resultados alcançados, da conformidade legal do uso dos recursos públicos despendidos e da aderência com as diretrizes e os planos anuais de investimentos do FSA, finalidade do Comitê Gestor e atribuição da Ancine, como secretaria-executiva do fundo (art. 5º da Lei 11.437/2006, arts. 8º, 11, 12 do Decreto 6.299/2007); (ii) ausência de elementos essenciais para a avaliação periódica, a cargo da Ancine, da efetividade*

das estratégias promovidas por meio do FSA, dos resultados e objetivos previstos e alcançados e dos indicadores de eficácia e eficiência das ações de financiamento realizadas (art. 16 do Decreto 6.299/2007); (iii) ampliação do risco de uso ilegal e irregular, de desvio de finalidade e de malversação dos recursos do FSA; (iv) ampliação do risco de não serem alcançados os legítimos propósitos do financiamento estatal de programas e projetos voltados para o desenvolvimento do segmento cultural consistente das atividades audiovisuais; (v) risco iminente de tais condutas omissivas perenizarem na gestão de R\$ 5 bilhões previstos para ingressarem no FSA e serem aplicados por intermédio dos agentes financeiros credenciados entre 2017 e 2021 (Contrato Ancine-BNDES 17.2.0061.1 e Contrato BNDES-BRDE 17.2.0061.2).

156. Proposta de encaminhamento:

Determinar à Ancine, ao BNDES, ao BRDE, à Finep e à Caixa, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que, de forma articulada e sob a coordenação da Ancine, apresentem ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação para análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do FSA repassados pelos referidos agentes financeiros, tendo em conta os prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, em conformidade com a legislação pertinente, em especial o art. 15, caput e § 3º, do Decreto 6.299/2007, 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;

Comunicar o teor da determinação a ser proferida ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Educação, e à Casa Civil da Presidência da República, integrantes do Comitê Gestor do FSA, ao lado da Ancine, das instituições financeiras credenciadas e do setor audiovisual representado, a fim de que, no exercício de sua finalidade e competências colegiadas, previstas no art. 5 da Lei 11.437/2006 e nos arts. 5º e 8º do Decreto 6.277/2007, possam somar providências para o cumprimento da referida determinação, a cessação das causas que lhe deram origem, a gestão dos riscos de ocorrerem prejuízos à efetividade das estratégias promovidas por meio do FSA e à eficácia e à eficiência das ações de financiamento realizadas para o fomento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais.

Determinar à Secex-RJ que constitua processo apartado de representação, com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno, com vistas a apurar os indícios de irregularidades detectados nesta auditoria, consistentes na ausência de análise de prestações de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados aos beneficiários finais pelos agentes financeiros credenciados, bem como seu alcance e efeitos, e propor ao Tribunal as medidas legais cabíveis, inclusive de natureza acautelatória, a partir de cópia de peças destes autos, em particular dos Contratos Ancine/Finep 049/2007, 026/2008, 049/2009, 113/2009 e 087/2011 (peças 17 a 21), Contrato Ancine/BNDES 09.2.1437.1 (peça 22), 15.2.0419.1 (peça 24), 17.2.0061.1 (peça 25), Contratos BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (peça 26) e 17.2.0061.2 (peça 28), Contratos Administrativos Ancine/Caixa 104/2010 e 048/2013 (peças 29 e 30) e das informações da Ancine sobre os projetos que teriam se beneficiado com recursos do FSA (peças 15 e 16).

IV. ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

IV.1. Utilização dos recursos destinados aos projetos audiovisuais em desacordo com os propósitos da Lei de Incentivo à Cultura, da Lei do Audiovisual e da Política Nacional do Cinema.

157. Situação encontrada e tipificação: verificou-se que parcela significativa dos recursos destinados aos projetos audiovisuais possuem baixa vinculação com o fomento ao setor audiovisual, propriamente dito. Muitas dessas despesas pela Ancine consistem, na verdade, despesas de custeio das próprias proponentes. É o caso de passagens, alimentação, tarifas bancárias,

*advogados e taxas de gerenciamento. Estas últimas, em especial, são remunerações pagas às proponentes. No caso dos projetos 'Ó pai, ó!' e 'Motel', essas despesas secundárias superaram meio milhão de reais e representaram quase 20% de todas as despesas do projeto. No projeto 'À deriva', referidas despesas se aproximaram de dois milhões de reais e montaram a quase 40% de todo o projeto. Achado tipificado como falha/impropriedade.*

Objetos nos quais o achado foi constatado:

*Projeto 01580.034002/2005-02/2017 - Ó pai, ó!*

*Projeto 01580.050075/2013-43/2016 - Motel*

*Projeto 01580.008495/2007-89/2017 - À Deriva*

Critérios:

*Lei 8313/1991, art. 1º; art. 3º; art. 4º*

*Lei 8685/1993, art. 1º, § 4º*

*Medida Provisória 2228/2001, art. 2º*

Evidências:

*Evidência 17 - Deriva 9 Demonstrativo orçamentário.*

*Evidência 93 - Pai 4 Demonstrativo orçamentário.*

*Evidência 30 - Motel 5 Demonstrativo orçamentário.*

*158. No âmbito do projeto 'Ó pai, ó!' (01580.034002/2005-02/2017), as despesas secundárias superaram R\$ 500 mil, representando 18,7% do total destinado ao projeto. Foram despesas constituídas pelas rubricas 'Transporte', 'Alimentação', 'Despesas administrativas', 'Taxas e tributos', 'Comercialização' e 'Agenciamento e captação' (peça 150).*

*159. Já no projeto 'Motel' (01580.050075/2013-43/2016), as despesas secundárias montaram a mais de R\$ 800 mil, representando 19,8% do total destinado ao projeto. Foram despesas constituídas pelas rubricas 'Transporte', 'Diárias fora de São Paulo', 'Alimentação', 'Despesas de produção', 'Despesas administrativas', 'Taxas e tributos' e 'Taxa de gerenciamento'. Esta última, verdadeira remuneração à produtora, no significativo valor de R\$ 367.854,20 (peça 87).*

*160. Finalmente, no projeto 'À Deriva' (01580.008495/2007-89/2017), as despesas secundárias superaram R\$ 1,5 milhão, perfazendo 39,3% do total destinado ao projeto. Foram despesas constituídas pelas rubricas 'Transporte', 'Viagens', 'Catering' (alimentação), 'Base de produção', 'Material sensível e laboratório', 'Contador', 'Seguro', 'Despesas bancárias', 'Advogado' e 'Taxa de gerenciamento'. Incluem-se, aí, a impressionante marca de R\$ 397.586,88 de gastos com alimentação e a taxa de gerenciamento no valor de R\$ 289.110,86 (peça 74).*

*161. Registre-se, em complemento, que o volumoso conjunto dos dispêndios dessa natureza corresponde a um número bastante expressivo de itens de despesa, muitos dos quais, entretanto, com valores unitários de baixa monta, mas que também devem, um a um, ter sua autenticidade comprovada, para fins de prestação de contas, mediante documentos fiscais ou equivalentes, aos quais se associam várias outras obrigações previstas nas normas de regência, como a identificação do convênio patrocinador no corpo de cada documento, a demonstração de sua correspondência nos extratos das contas correntes autorizadas, os registros individualizados na relação de pagamentos em que se baseiam as devidas análises orçamentária e financeira etc.*

*162. Tais despesas secundárias correspondem a uma parcela quase majoritária dos numerosos itens de despesas constantes das relações de pagamentos dos respectivos projetos financiados, que, de regra, somam na ordem de milhares, a exemplo dos projetos 'Ó Pai ó', com 5.617 itens de despesa, e 'Disparos', com 2.927. São milhares de documentos de despesa, como visto, em parcela quase majoritária de despesas secundárias, típicas de custeio das produtoras.*

*163. Essa realidade, além de direcionar a alocação de recursos públicos para despesas meramente acessórias ao verdadeiro objeto da política de fomento das ações audiovisuais, também onera sobremaneira as atividades de controle dos gastos públicos, de acompanhamento mais eficiente*

da execução dos projetos e de avaliação do alcance dos resultados esperados com a vigente metodologia de incentivo à cultura no segmento audiovisual. Tais óbices ao controle, ao lado de outras razões, certamente, tem contribuído para o imenso e indesejado passivo de prestações de contas e respectivas análises, que, indevidamente, têm servido de justificativa aos órgãos responsáveis para a adoção de medidas simplificadoras de emergência e atenuantes da ação do controle sobre a aplicação dinheiro público.

164. A situação caracteriza verdadeiro desvio do conceito que norteia o incentivo ao Setor Audiovisual. Na prática, o Erário público está assumindo as despesas de custeio das produtoras cinematográficas. Além do prejuízo para a gestão pública, resta claro o evidente prejuízo para o próprio setor audiovisual, uma vez que recursos vultosos deixam de ser destinados a outros projetos audiovisuais, que bem poderiam contribuir para com os objetivos da política cultural do país, importando em verdadeiro custo de oportunidade para a produção audiovisual no Brasil. Por fim, impende ressaltar que tudo isso ocorre em um contexto de pouca transparência e quase nenhuma **accountability**, em que predominam a prestação de contas meramente declaratória, a não-conferência dos documentos comprobatórios de despesa, a quase ausência de inspeção **in loco** nos projetos audiovisuais e a inércia na apuração de possíveis irregularidades que chegam formalmente ao conhecimento dos dirigentes das superintendências e coordenações da Ancine. Neste momento em que se volta a discutir o incentivo com recursos públicos ao setor audiovisual, conveniente se faz trazer o Ministério da Cultura ao tratamento do assunto, por meio de recomendação.

165. Impende ressaltar que tudo isso ocorre em um contexto de pouca transparência e quase nenhuma **accountability**, em que predominam a prestação de contas meramente declaratória, a não-conferência dos documentos comprobatórios de despesa, a quase ausência de inspeção **in loco** nos projetos audiovisuais e a inércia na apuração de possíveis irregularidades que chegam formalmente ao conhecimento dos dirigentes das superintendências e coordenações da Ancine.

166. Outro aspecto que não deve ser olvidado. Agiganta-se também a burocracia, em seus sentidos etimológico e pejorativo. Tomar a escolha de utilizar recursos públicos destinados ao fomento da produção audiovisual brasileira financiando dispêndios meramente acessórios àquele objetivo da política pública de desenvolvimento da cultura nacional, na ordem de milhares de itens de despesa dessa natureza num único projeto, impõe ao Estado concedente e aos próprios entes privados beneficiários a adoção de medidas de gerenciamento e de controle insustentáveis, a gerar enormes custos administrativos adicionais, pondo em risco a eficiência dos processos de gestão da política pública envolvida e de avaliação quanto ao uso regular dos recursos públicos aportados.

167. A permanência desses riscos ao longo dos anos contribuiu, em grande escala, para um imenso estoque de processos de prestações de contas sem a devida análise e julgamento. Conforme se evidenciou nesta auditoria, a autarquia reguladora do setor e concedente dos recursos buscou remediar o problema que se agravava com a instituição de procedimento supressivo de etapas essenciais ao processo de análise das prestações de contas dos projetos audiovisuais suportados com recursos públicos: o Ancine+Simple.

168. A nomeada via de solução foi estabelecida em detrimento do apropriado controle da destinação de recursos públicos a ações e projetos audiovisuais. Destaque-se que o controle é uma imposição constitucional, cujo método adotado não lhe pode subtrair a eficiência.

169. Desburocratizar as regras de financiamento Estatal ao setor audiovisual é a via na qual se baliza a proposta de encaminhamento apresentada por esta equipe adiante. A desburocratização da Administração Pública promove a execução de políticas públicas por meios mais racionais e eficientes, sem que isso importe em renunciar ao controle, conforme já se verificava na reforma burocrática instituída pelo Decreto-lei 200/1967 e na primazia que ele conferia, em seu art. 6º, ao princípio do controle, ao lado do planejamento, da coordenação, da descentralização e da delegação de competência.

170. Ainda recente, foi editado o Decreto de 7/3/2017, que cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente, com atribuição, em suma, de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e melhoria da prestação de serviços públicos, a partir das propostas de desburocratização elaboradas pelos ministérios (art. 1º, incisos I e II).

171. Com esse mister, reza o aludido decreto que cada ministério deverá manter um Comitê Permanente de Desburocratização, a fim de identificar as ações e os projetos voltados a esse propósito e que, em conjunto ou isoladamente, os ministérios deverão elaborar e encaminhar anualmente suas propostas ao Conselho Nacional para a Desburocratização.

172. Neste momento em que se volta a discutir o incentivo com recursos públicos ao setor audiovisual, conveniente se faz trazer o Ministério da Cultura ao tratamento do assunto, por meio de recomendação.

173. Causas da ocorrência do achado: indevido financiamento de atividades secundárias no contexto das produções audiovisuais apoiadas pela Ancine.

174. Efeitos/Consequências do achado: prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

175. Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Ministério da Cultura que, no contexto dos objetivos do seu Comitê Permanente para a Desburocratização, instalado por força do Decreto 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, a fim de serem concentrados em atividades que representem melhor fomento cultural, 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.

#### V. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

176. Não aplicável. As Normas de Auditoria do TCU (NAT) orientam sobre as circunstâncias que tornam obrigatório o encaminhamento do relatório preliminar de auditoria de natureza não operacional para comentários dos gestores (item 145), indicando os pressupostos de alta complexidade ou de grande impacto dos achados.

177. Primeiramente, não se verifica alta complexidade nos achados desta auditoria. Sem exceção, esta equipe considera que eles decorreram de atos de gestão irregulares por desconformidade direta com as normas e os princípios jurídicos de regência, sejam de caráter regulamentar, legal e até constitucional, conforme relatados nos capítulos precedentes.

178. Depois, a despeito do grande impacto de alguns dos achados desta auditoria, tal pressuposto foi avaliado pela equipe sob o aspecto das consequências que as respectivas propostas de encaminhamento, de índoles corretivas ou punitivas, podem implicar na esfera administrativa ou jurídica das entidades ou das pessoas a quem são dirigidas.

179. Dessa forma, quanto às determinações e fixação de prazo que encerram obrigação de fazer, nenhuma impõe aos entes destinatários ações distintas daquelas que são próprias às suas atribuições legais ou obrigações contratuais, tampouco expensas desproporcionais ao regular exercício desses encargos.

180. Quanto às citações e às audiências, por consistirem de medidas meramente interlocutórias e que oportunizam o contraditório aos responsáveis, considera-se o envio prévio para comentários inaplicável e inconveniente ao processo.

## VI. CONCLUSÃO

181. A metodologia Ancine+Simples, utilizada para a análise de prestação de contas, não se mostra viável, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista técnico. Do ponto de vista jurídico, pode-se dizer que a metodologia não atende ao princípio constitucional da prestação de contas, deixando à margem da desejada **accountability** a avaliação quanto ao bom e regular uso dos recursos públicos destinados aos projetos audiovisuais. Do ponto de vista técnico, identificam-se irregularidades e falhas que, praticadas reiteradamente, comprometem a qualidade e a confiabilidade da análise realizada pelos diversos setores da entidade. Os diversos achados de auditoria identificados sinalizam a fragilidade da metodologia, como um todo, e permitem responder às questões de auditoria, na maioria das vezes, de forma nada positiva. Passa-se, então, a cada uma das questões.

182. *Questão 1: Os procedimentos simplificados para análise de prestações de contas dos recursos destinados a projetos audiovisuais de competência da Ancine, disciplinados em seus normativos internos e denominados Ancine+Simples, proporcionam a apropriada aferição acerca do cumprimento do objeto e finalidade do projeto e da regular utilização dos recursos públicos federais disponibilizados? (IN-Ancine 124/2015, art. 2º, XXI)*

183. *Resposta 1: Não. A metodologia Ancine+Simples não proporciona a apropriada aferição acerca do cumprimento do objeto, da finalidade do projeto e da regular utilização dos recursos públicos federais. Endossam a conclusão os achados referentes a:*

*Não aderência do procedimento de análise por amostragem da metodologia Ancine+Simples ao princípio constitucional da prestação de contas, por ter natureza meramente declaratória (Achado III.1).*

*Celebração de avenças para produções audiovisuais em quantidade superior à capacidade operacional da agência (Achado III.3).*

*Execução de itens orçamentários em valores substancialmente diferentes do orçamento aprovado sem justificativa adequada (Achado III.4).*

*Uso de recursos públicos para pagamento de tributos de natureza personalística e que devem onerar pessoalmente o contratado (Achado III.6).*

*Comprovação de despesas mediante documentação meramente declaratória, sem valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou terceiros (Achado III.9).*

*Comprovação de despesas mediante documentação emitida por sociedades empresárias de composição assemelhada à do próprio proponente ou localizadas no mesmo endereço (Achado III.10).*

*Execução indireta, por empresa prestadora de serviços, de tarefas afetas à análise de prestações de contas (Achado III.11).*

184. *Questão 2: Os procedimentos e critérios adotados para a avaliação dos objetivos previstos e alcançados, consistentes na aferição de cumprimento de objeto, são suficientes para fundamentar adequadamente a análise da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução)? (Decreto 8281/2014, art. 7º; IN-Ancine 124/2015, art. 2º, V, XVIII, e arts. 27, 29 a 32).*

185. *Resposta 2: Não. Os procedimentos e critérios adotados não são suficientes para fundamentar adequadamente a análise da prestação de contas. Endossam a conclusão os achados referentes a:*

*Execução de itens orçamentários em valores substancialmente diferentes do orçamento aprovado sem justificativa adequada (Achado III.4).*

*Dano ao Erário no âmbito do Projeto 'À deriva', decorrente da realização de despesas em proporções muito superiores ao do orçamento aprovado, sem justificativa apropriada (Achado III.8).*

*Comprovação de despesas mediante documentação meramente declaratória, sem valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou terceiros (Achado III.9).*

*Comprovação de despesas mediante documentação emitida por sociedades empresárias de composição assemelhada à do próprio proponente ou localizadas no mesmo endereço (Achado III.10).*

*186. Questão 3: Os procedimentos e critérios adotados para a avaliação dos objetivos previstos e alcançados, consistentes nas análises processual, documental e contábil, são suficientes para fundamentar adequadamente a análise da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução)? (Decreto 8281/2014, art. 7º; IN-Ancine 124/2015, art. 2º, XXI, XXV, II, IV, I, e arts. 27, 29 a 32).*

*187. Resposta 3: Não. Os procedimentos e critérios adotados para a avaliação dos objetivos previstos e alcançados não são suficientes para fundamentar adequadamente a análise da prestação de contas. Endossam a conclusão os achados referentes a:*

*Existência de disposições normativas ensejadoras de meras ressalvas que, na verdade, constituem irregularidades graves e deveriam ensejar a reprovação das contas e a instauração de tomada de contas especial (Achado III.2).*

*Execução de itens orçamentários em valores substancialmente diferentes do orçamento aprovado sem justificativa adequada (Achado III.4).*

*Dano ao Erário no âmbito do Projeto 'À deriva', decorrente da realização de despesas em proporções muito superiores ao do orçamento aprovado, sem justificativa apropriada (Achado III.8).*

*Comprovação de despesas mediante documentação meramente declaratória, sem valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou terceiros (Achado III.9).*

*Comprovação de despesas mediante documentação emitida por sociedades empresárias de composição assemelhada à do próprio proponente ou localizadas no mesmo endereço (Achado III.10).*

*188. Questão 4: Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de ressalvas à aprovação da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução) são suficientes para a detecção de falhas ou impropriedades? (IN-Ancine 124/2015, arts. 30, II, e 31).*

*189. Resposta 4: Não. Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de ressalvas não são suficientes para a detecção de falhas ou impropriedades. Endossam a conclusão os achados referentes a:*

*Existência de disposições normativas ensejadoras de meras ressalvas que, na verdade, constituem irregularidades graves e deveriam ensejar a reprovação das contas e a instauração de tomada de contas especial (Achado III.2).*

*Insuficiência e/ou inadequação das análises realizadas para ensejar a ressalva ou a reprovação das prestações de contas dos projetos audiovisuais (Achado III.5).*

*190. Questão 5: Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de não aprovação da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução) são suficientes para a detecção de irregularidades ou ilegalidades? (IN-Ancine 124/2015, arts. 30, III, e 32).*

191. Resposta 5: Não. Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de não aprovação das contas não são suficientes para a detecção de irregularidades ou ilegalidades. Endossam a conclusão os achados referentes a:

*Existência de disposições normativas ensejadoras de meras ressalvas que, na verdade, constituem irregularidades graves e deveriam ensejar a reprovação das contas e a instauração de tomada de contas especial (Achado III.2).*

*Insuficiência e/ou inadequação das análises realizadas para ensejar a ressalva ou a reprovação das prestações de contas dos projetos audiovisuais (Achado III.5).*

192. Questão 6: Os procedimentos adotados para a Análise Orçamentária dos documentos comprovantes das despesas que compõem a Relação de Pagamentos, quanto aos aspectos da qualidade e da relação com os itens orçamentários do projeto aprovado (referente à etapa de Análise Financeira Complementar do exame da prestação de contas), são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas? (IN-Ancine 124/2015, arts. 28, 2º, XXVI, a, e III).

193. Resposta 6: Os procedimentos adotados para a Análise Orçamentária dos documentos comprovantes das despesas não são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas. Endossam a conclusão os achados referentes a:

*Identificação de possíveis irregularidades em processos de prestação de contas, sem a devida apuração (Achado III.7).*

*Comprovação de despesas mediante documentação meramente declaratória, sem valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou terceiros (Achado III.9).*

*Comprovação de despesas mediante documentação emitida por sociedades empresárias de composição assemelhada à do próprio proponente ou localizadas no mesmo endereço (Achado III.10).*

194. Questão 7: Os procedimentos adotados para a Conciliação Bancária das despesas constantes da Relação de Pagamentos com os débitos efetuados em contas correntes que receberam recursos para a execução do projeto (referente à etapa de Análise Financeira Complementar do exame da prestação de contas), são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas? (IN-Ancine 124/2015, arts. 28, 2º, XXVI, b, e VII).

195. Resposta 7: Os procedimentos adotados para a Conciliação Bancária das despesas não são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas. Endossam a conclusão os achados referentes a:

*Identificação de possíveis irregularidades em processos de prestação de contas, sem a devida apuração (Achado III.7).*

*Comprovação de despesas mediante documentação meramente declaratória, sem valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou terceiros (Achado III.9).*

*Comprovação de despesas mediante documentação emitida por sociedades empresárias de composição assemelhada à do próprio proponente ou localizadas no mesmo endereço (Achado III.10).*

196. Questão 8: As seleções de projetos efetuadas para a composição do Plano Amostral, sistemática de controle por amostragem adotado pela Ancine, mediante sorteio, em sessão pública, de projetos que tiveram prestação de contas antecipadamente aprovadas, resultaram na detecção de inconsistências ensejadoras de não aprovação das correspondentes prestações de contas? (Decreto 8281/2014, art. 8º; IN-Ancine 124/2015, arts. 28, I, 73).

197. Resposta 8: Sim. Entretanto, embora algumas análises de processos selecionados por amostragem hajam resultado na detecção de inconsistências, a insuficiência dos procedimentos fragiliza o trabalho realizado. Endossa a conclusão o achado referente a:



*Existência de disposições normativas ensejadoras de meras ressalvas que, na verdade, constituem irregularidades graves e deveriam ensejar a reprovação das contas e a instauração de tomada de contas especial (Achado III.2).*

*Insuficiência e/ou inadequação das análises realizadas para ensejar a ressalva ou a reprovação das prestações de contas dos projetos audiovisuais (Achado III.5).*

198. *Questão 9: A sistemática de controle por amostragem adotada pela Ancine, consistente em sorteio de projetos a serem submetidos à Avaliação Financeira Complementar no exame das respectivas prestações de contas finais, tem amparo legal e consonância com o princípio constitucional da prestação de contas, previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal? (Decreto 8281/2014, arts. 8º, 2º (NR ao art. 15, § 2º, do Dec. 6299/2007); IN-Ancine 124/2015, art. 28, I, 73).*

199. *Resposta 9: Não. A chamada prestação de contas amostral fere frontalmente o princípio constitucional da prestação de contas. Endossa a conclusão o achado referente a:*

*Não aderência do procedimento de análise por amostragem da metodologia Ancine+Simplex ao princípio constitucional da prestação de contas, por ter natureza meramente declaratória (Achado III.1).*

200. *Questão 10: A orientação, a cargo da Ancine, dos agentes financeiros credenciados, quanto à atuação fiscalizadora nas operações feitas com recursos do FSA, inclusive quanto à prestação de contas dos recursos por eles repassados, tem resultado na apropriada aferição, por parte desses agentes, acerca do cumprimento do objeto e finalidade do projeto e da regular utilização dos recursos públicos federais disponibilizados? (Decreto 8281/2014, art. 2º (NR ao art. 15, § 3º, do Decreto 6299/2007).*

201. *Resposta 10: Não. Os agentes financeiros repassadores dos recursos deixaram de promover a prestação de contas e a Ancine não adotou, tempestivamente, medidas corretivas, o que gerou significativo passivo de projetos audiovisuais que não tiveram suas prestações de contas analisadas e julgadas. Endossa a conclusão o Achado III.12, a seguir descrito:*

*Descumprimento, pela Ancine e pelos agentes financeiros repassadores de recursos do Fundo Setorial Audiovisual, de disposições normativas relativas à prestação de contas pelos proponentes recebedores dos recursos (Achado III.12).*

202. *Questão 11: As deliberações da Diretoria Colegiada da Ancine ou da instância competente do Agente Financeiro do FSA quanto ao mérito das prestações de contas e aos seus efeitos (sancionadores e outros), geralmente, são consentâneas com as recomendações originárias das análises técnicas a cargo dos setores responsáveis? (IN-Ancine 124/2015, art. 30, caput e parágrafo único, 24, § 4º, 28, § 3º, 45, § 2º, 48, § 2º etc.).*

203. *Resposta 11: Sim. Entretanto, a análise técnica se mostra tão eivada de fragilidades que a elevada aderência da Diretoria Colegiada apenas reforça os problemas identificados. Endossam a conclusão os achados referentes a:*

*Identificação de possíveis irregularidades em processos de prestação de contas, sem a devida apuração (Achado III.7).*

*Dano ao Erário no âmbito do Projeto 'À deriva', decorrente da realização de despesas em proporções muito superiores ao do orçamento aprovado, sem justificativa apropriada (Achado III.8).*

204. *Além dos achados relativos às questões de auditoria, tem-se outro, referente à política de financiamento de projetos audiovisuais, como um todo. Como visto, grande parte dos recursos destinados aos projetos audiovisuais terminam por constituir, na verdade, fonte para o custeio das produtoras. O elevado percentual de financiamento de despesas secundárias sinaliza*

verdadeiro desvio do conceito que norteia o incentivo ao setor audiovisual. Despesas diversas como passagens, alimentação, tarifas bancárias e advogados, guardam escassa vinculação com a promoção do setor, tudo isso sem contar as taxas de gerenciamento que já são pagas às produtoras. Representam, em essência, o próprio custeio das produtoras, e terminam por drenar recursos que bem poderiam ser destinados a outros projetos audiovisuais, de forma a melhor contribuir com o estímulo ao setor, uma vez que a fiscalização dessas rubricas tem alto impacto nos custos do controle. E, como identificado, tudo ocorre em um contexto de pouquíssima transparência na qual predomina uma prestação de contas meramente declaratória, incapaz de evidenciar o bom e regular uso dos recursos públicos destinados aos projetos audiovisuais. O custo de oportunidade verificado leva a que esta unidade técnica proponha chamar o Ministério da Cultura à discussão (Achado IV.1).

205. A auditoria realizada pautou-se, sobretudo, pela verificação da viabilidade da metodologia Ancine+Simplex. Como visto acima, sua implementação não guarda consonância com o princípio constitucional da prestação de contas nem se mostra capaz de promover a desejada **accountability** no uso dos recursos públicos destinados aos projetos audiovisuais. Potencialmente, os resultados deste processo afetarão as contas dos responsáveis com relação aos exercícios de 2016 e 2017, para os quais não há processos autuados até o momento.

206. As propostas de encaminhamento a seguir alvitradas incluem determinações, recomendações, ciências, audiência e constituição de apartado de tomada de contas especial. Em que pese o notório caráter preliminar da audiência e da constituição de apartado, esta equipe ressalta a importância de que se expeçam, desde logo, por meio de acórdão, as determinações, recomendações e ciências. São estas as medidas essenciais à garantia da correção da situação e da não-continuidade dos erros, muitos deles graves, identificados na análise de prestações de contas realizada pela Ancine. Em especial, destaca-se a determinação de reanalisar os projetos cujas prestações de contas foram aprovadas ou aprovadas com ressalvas mediante o procedimento denominado Ancine+Simplex, de teor semelhante à determinação expedida pelo TCU à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), mediante o Acórdão 3235/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho.

207. Adicionalmente, justifica-se a proposta de autuação de novo processo, de natureza de TCE, e não a conversão dos presentes autos, nos exatos termos do art. 252 do Regimento Interno, haja vista a necessidade de se prosseguir, neste processo, com outras apurações de assuntos independentes, a exemplo da proposta de audiência alvitrada em relação ao achado III.7.

208. O amplo alcance das propostas de encaminhamento e a possibilidade de que ensejem grande transformação na política do audiovisual levam a que se proponha, também, dar conhecimento dessa auditoria e de seus resultados às Comissões Permanentes de Cultura da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal.

209. Vale ressaltar que o trabalho realizado teve natureza essencialmente amostral, o que significa dizer que as irregularidades graves, falhas e impropriedades podem estar ocorrendo em outros processos que somam bilhões de reais. Expedir desde logo as determinações, recomendações e ciências, nesse contexto, assume verdadeiro caráter preventivo, de efetivo resguardo do Erário público. Eventual não-expedição das medidas propostas representará a continuidade das práticas equivocadas de prestação de contas dos projetos audiovisuais, com grande potencial de aumento dos danos já verificados.

## VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

210. Ante todo o exposto no presente Relatório e considerando, em especial, os achados de auditoria e as circunstâncias de sua ocorrência, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

210.1. determinar à Agência Nacional do Cinema (Ancine), desde logo, com fundamento

no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que:

a) apresente ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, revisão da Instrução Normativa 124/2015, ou edição de normativo que a substitua, de forma a prever que:

i. em todos processos de prestações de contas haja, também, exame da documentação comprobatória das despesas realizadas, no que tange à análise orçamentária e à conciliação bancária (análise financeira) (subitens 31 a 36);

ii. vedar a tomada de decisão fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos, evitando-se a aprovação de prestação de contas com irregularidades, conforme verificado nos projetos O Barco, Moviecom Jaú, Motel, Orlando, Quatro Histórias e Meia, e a desconformidade com o princípio constitucional da prestação de contas (*accountability*) (subitens 31 a 36);

iii. deixar de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa, bem como usar o mesmo documento na comprovação de mais de um projeto, representa irregularidade grave, passível de glosa da despesa e, se for o caso, de tomada de contas especial, e não apenas mera ressalva, conforme preconiza a Instrução Normativa 124/2015, art. 31, incisos IV e XIII, em afronta à consolidada jurisprudência do TCU, expressa, por exemplo, nos Acórdãos 933/2013-TCU-Plenário e 2430/2017-TCU-1ª Câmara (subitens 37 a 41).

b) apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação para reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados ou aprovados com ressalvas com base na Instrução Normativa 124/2015, sem que haja ocorrido a análise complementar prevista no artigo 2º, inciso XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise tenha por base a conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, bem como outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, 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 (subitens 31 a 36).

210.2. determinar à Ancine, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Caixa Econômica Federal (Caixa), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que, de forma articulada e sob a coordenação da Ancine, apresentem ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação para análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do FSA repassados pelos referidos agentes financeiros e outros, se for o caso, tendo em conta os prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, em conformidade com a legislação pertinente, em especial o art. 15, **caput** e § 3º, do Decreto 6.299/2007, 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 (subitens 126 a 156).

210.3. assinar prazo à Ancine, nos termos do art. 251, **caput** e § 2º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, adote as providências necessárias à sustação do Contrato Administrativo 13/2016, celebrado entre a autarquia e a empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., com objetivo de execução indireta de atividades relativas à análise de prestações de contas de recursos públicos destinados a programas e projetos voltados às linhas de ação audiovisual, com vistas ao exato cumprimento do art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997 e do art. 9º, inciso IV, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017, que vedam a execução indireta de atividades inerentes à categorias funcionais do plano de

cargos do órgão ou entidade contratante, devendo ser respeitado o direito de ampla defesa da empresa contratada (subitens 112 a 125).

210.4. recomendar ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Educação, à Casa Civil da Presidência da República e à Agência Nacional do Cinema, integrantes do Comitê Gestor do FSA, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, 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 (subitens 42 a 50).

210.5. recomendar ao Ministério da Cultura 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 (subitens 157 a 175).

210.6. dar ciência ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema que a celebração de avenças destinadoras de recursos públicos a projetos audiovisuais sem que haja condições técnicas, financeiras e operacionais de analisar as prestações de contas, bem como de fiscalizar **in loco** a execução física dos projetos, conforme observado em praticamente todos os processos de prestação de contas dos projetos da Ancine, contraria 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, constitui irregularidade grave e sujeita os gestores e demais que derem causa à responsabilização perante o Tribunal, nos termos da Lei 8.443/1992 (subitens 42 a 50).

210.7. dar ciência à Agência Nacional do Cinema que:

a) a ausência de análise de todos os documentos comprobatórios de despesa integrantes das prestações de contas dos projetos audiovisuais, conforme observado nos projetos 'O Barco', 'Quatro histórias e meia' e 'Motel', entre outros, constitui irregularidade grave, por afronta ao princípio constitucional da prestação de contas, bem como aos valores da transparência e da **accountability**, consoante disposto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, nos Decretos 6.299/2007, art. 15, § 1º e 8281/2014, art. 3º, parágrafo único, e no Acórdão-TCU 3235/2017-Segunda Câmara (subitens 31 a 36);

b) nos projetos audiovisuais financiados com recursos públicos, a execução de itens orçamentários em valores e percentuais superiores aos dos orçamentos aprovados, sem adequada justificativa, conforme observado nos projetos 'Motel' e 'À Deriva', constitui irregularidade grave, por ofensa aos princípios do planejamento e da **accountability**, além do princípio constitucional da prestação de contas e do disposto na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 23, inc. VI (subitens 51 a 57);

c) a inobservância das normas definidoras de falhas e irregularidades no uso de recursos

*destinados a ações audiovisuais, ensejadoras de ressalvas e não-aprovação das contas e até de glosas, previstas nos art. 23, 31 e 32 da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, a exemplo do verificado nos projetos audiovisuais 'Os Normais', 'Sem Controle', 'Procuradas', 'Pelé Eterno', '4º Hollywood Brazil Film Festival', 'História de Um Valente' e 'O Rei da Munganga', pode resultar na responsabilização dos gestores, bem como na descaracterização da boa-fé (subitens 58 a 61);*

*d) o uso de recursos públicos para pagamento de tributos de natureza personalística, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), conforme verificado nas prestações de contas do projeto 'É proibido proibir', constitui irregularidade grave por se tratarem de tributos que devem onerar diretamente as pessoas envolvidas, não sendo cabível sua transferência à conta do Erário, de acordo com consolidada jurisprudência do Tribunal, expressa na Súmula TCU 254, bem como que a aceitação dessa prática nas prestações de contas dos projetos audiovisuais sujeita os gestores e demais servidores à responsabilização e penalização (subitens 62 a 67);*

*e) a realização de pagamento, pela proponente prestadora de contas, a empresas com forte coincidência com sua própria composição societária, em especial quanto aos sócios dirigentes; com localização no mesmo endereço; com endereços incompatíveis com a atividade exercida; ou qualquer outra característica que permita concluir pela ocorrência de pagamentos à própria proponente, conforme observado nos projetos 'Motel', 'É proibido proibir' e 'Totalmente inocentes', configura pagamento irregular, por violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, de acordo com orientação jurisprudencial do TCU, da qual é exemplo o Acórdão 2922/2013-TCU/Plenário (subitens 100 a 111);*

*f) a composição societária e outras características das empresas receptoras de pagamentos efetuados com recursos públicos deve ser objeto de verificação na análise das prestações de contas e, em qualquer caso, na presença de indícios de irregularidades, a fim de coibir pagamentos indevidos, conforme observado nos projetos 'Motel', 'É proibido proibir' e 'Totalmente inocentes', consoante os entendimentos jurisprudenciais contidos nos Acórdãos-TCU 11.910/2011-Segunda Câmara e 2.922/2013, 1.857/2015 e 980/2017-Plenário (subitens 100 a 111);*

*g) a contratação de serviços, no regime de execução indireta, de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, a exemplo do Contrato Administrativo 13/2016, celebrado com a empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargos extintos, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal, constitui irregularidade, por afronta ao disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997 e no art. 9º, inciso IV, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017 (subitens 112 a 125).*

210.8. comunicar à Ancine que:

*a) a aprovação de prestação de contas de projetos audiovisuais financiados com recursos públicos, com respaldo em normativos internos, a exemplo da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, ou de outro normativo que porventura venha a substituí-la, suprimindo a realização de análise orçamentária e de conciliação bancária, pode resultar na responsabilização dos gestores pela aprovação desses normativos e pelos eventuais débitos apurados nos autos, podendo ficar, ainda, descaracterizada a boa-fé dos responsáveis (subitens 31 a 36);*

*b) por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados ou aprovados com ressalvas, os pagamentos de tributos de natureza personalística, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de*

*despesas deverão ser objeto de glosa e demais medidas necessárias (subitens 62 a 67).*

*210.9. recomendar à Ancine que, quando da revisão ou substituição da Instrução Normativa 124/2015, faça consignar vedação normativa à realização, pelas proponentes, de pagamentos a si mesma, materializados, entre outras formas, em valores pagos a empresas com forte coincidência com sua própria composição societária, com localização no mesmo endereço ou com endereços incompatíveis com a atividade exercida (subitens 100 a 111).*

*210.10. comunicar o teor da determinação constante do item 210.2 ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Educação, e à Casa Civil da Presidência da República, integrantes do Comitê Gestor do FSA, a fim de que, no exercício de sua finalidade e competências colegiadas, previstas no art. 5 da Lei 11.437/2006 e nos arts. 5º e 8º do Decreto 6.277/2007, possam somar providências para o seu cumprimento, a cessação das causas que lhe deram origem, a gestão dos riscos de ocorrerem prejuízos à efetividade das estratégias promovidas por meio do FSA e à eficácia e à eficiência das ações de financiamento realizadas para o fomento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais (subitens 126 a 156).*

*210.11. promover a audiência dos responsáveis a seguir identificados, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa da não-apuração de possíveis irregularidades identificadas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos' e 'Moscou', bem como do não-encaminhamento dos referidos projetos à análise financeira complementar, em violação ao disposto na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 28, inciso IV, na Lei 8.112/90, art. 117, inciso XV e na Lei 8.429/92, art. 10, inciso XX (subitens 68 a 76).*

*Manoel Rangel Neto - CPF: 136.524.478-40 - Diretor Presidente à época*

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Diretor-Presidente da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 691-E/2017, 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

*Roberto Gonçalves de Lima - CPF: 077.225.478-85 - Diretor*

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Diretor da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 691-E/2017, 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

*Debora Regina Ivanov Gomes - CPF: 075.877.118-56 - Diretora*

*A responsável, no exercício de suas atribuições de Diretora da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado*

*providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta da responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 691-E/2017, 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

*Rosana dos Santos Alcântara - CPF: 021.496.387-03 - Diretora*

*A responsável, no exercício de suas atribuições de Diretora da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas no Relatório de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta da responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

*Marcial Renato de Campos - CPF: 070.606.477-16 - Superintendente de Fomento*

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Superintendente de Fomento da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nos Despachos n°s 256-E/2017/SFO, 34-E/2016/SFO e 127/2016/CPC/SFO/ANCINE, por meio dos quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

*Luis Mauricio Lopes Bortoloti - CPF: 001.480.267-88 - Coordenador de Prestação de Contas*

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Coordenador de Prestação de Contas da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas n°s 95-E/2017/SFO/CPC, por meio do qual anui à proposta de não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo Sistema de Triagem Financeira (STR) e 73-E/2016/SFO/CPC, por meio do qual propõe a não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo mesmo STR, bem como no Despacho 127/2016/CPC/SFO/ANCINE, no qual, juntamente com o Superintendente de Fomento, discorda da proposta de apuração de possíveis irregularidades identificadas no RACO n° 140/2013.*

*Andrete Cesar Santos da Silva - CPF: 052.288.147-52 - Técnico em Regulação*

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Técnico em Regulação da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas no projeto 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas no Relatório de Análise de Prestação de Contas, não havendo*

*adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura no Relatório de Análise de Prestação de Contas nº 73-E/2016/SFO/CPC, por meio do qual propõe a não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo Sistema de Triagem Financeira (STR).*

*Thainá Domingos Albernaz - CPF: 112.365.787-40 - Técnica em Regulação*

*A responsável, no exercício de suas atribuições de Técnica em Regulação da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta da responsável é confirmada por sua assinatura nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas nºs 95-E/2017/SFO/CPC e 73-E/2016/SFO/CPC, por meio dos quais propõe a não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo Sistema de Triagem Financeira (STR).*

*210.12. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro que:*

*a) instaure Tomada de Contas Especial, a partir das peças processuais pertinentes destes autos, em particular as peças 66 a 77, para dar prosseguimento à instrução concernente ao indício de dano ao Erário verificado no âmbito do projeto 'Á Deriva', procedendo à citação dos supostos responsáveis, desde logo, no presente processo de auditoria (subitens 77 a 91);*

*b) realize a citação solidária, desde logo, dos responsáveis a seguir identificados, com fundamento no art. 252 do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as importâncias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades descritas e dos demais elementos de responsabilização inseridos no Apêndice B deste relatório (subitens 77 a 91):*

*O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda. - CNPJ: 67.431.718/0001-03*

*A produtora realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.*

*Fernando Ferreira Meirelles - CPF: 037.890.178-84*

*O responsável, na condição de Sócio Administrador da produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.*

*Paulo de Tarso de Carvalho Morelli - CPF: 007.508.378-70*

*O responsável, na condição de Sócio Administrador da produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.*



*Andrea Barata Ribeiro - CPF: 087.008.208-65*

*O responsável, na condição de Sócio Administrador da produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.*

*Manoel Rangel Neto - CPF: 136.524.478-40 – Diretor-Presidente da Ancine (à época)*

*O responsável, na condição de membro da Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovou integralmente a prestação de contas do projeto 'Á Deriva', com isso acolhendo os pareceres anteriores, os quais acatavam justificativas inaceitáveis, apresentadas pela produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., para a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59, sub-rogando-se na responsabilidade final pela irregularidade cometida.*

*A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que tinha dever de supervisão sobre os atos de todos os seus subordinados. Embora ocupasse posição de alta hierarquia na organização, tinha a possibilidade de evitar a ocorrência, uma vez que, desde o início do processo de prestação de contas, as justificativas se mostravam claramente inaceitáveis. A identificação das extrapolações orçamentárias em percentuais e valores acintosos, bem como a verificação da inaceitabilidade das justificativas não dependia de profunda análise documental, uma vez que claramente expressas nos documentos consolidadores de informação, tais como o Demonstrativo Orçamentário e o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 no qual constava expressamente, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

*Roberto Gonçalves de Lima - CPF: 077.225.478-85 – Diretor*

*O responsável, na condição de membro da Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovou integralmente a prestação de contas do projeto 'Á Deriva', com isso acolhendo os pareceres anteriores, os quais acatavam justificativas inaceitáveis, apresentadas pela produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., para a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59, sub-rogando-se na responsabilidade final pela irregularidade cometida.*

*A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que tinha dever de supervisão sobre os atos de todos os seus subordinados. Embora ocupasse posição de alta hierarquia na organização, tinha a possibilidade de evitar a ocorrência, uma vez que, desde o início do processo de prestação de contas, as justificativas se mostravam claramente inaceitáveis. A identificação das extrapolações orçamentárias em percentuais e valores acintosos, bem como a verificação da inaceitabilidade das justificativas não dependia de profunda análise documental, uma vez que claramente expressas nos documentos consolidadores de informação, tais como o Demonstrativo Orçamentário e o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 no qual constava expressamente, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

*Debora Regina Ivanov Gomes - CPF: 075.877.118-56 – Diretora*

*A responsável, na condição de membro da Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação*

*de Diretoria Colegiada 0374099, aprovou integralmente a prestação de contas do projeto 'À Deriva', com isso acolhendo os pareceres anteriores, os quais acatavam justificativas inaceitáveis, apresentadas pela produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., para a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59, sub-rogando-se na responsabilidade final pela irregularidade cometida.*

*A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que tinha dever de supervisão sobre os atos de todos os seus subordinados. Embora ocupasse posição de alta hierarquia na organização, tinha a possibilidade de evitar a ocorrência, uma vez que, desde o início do processo de prestação de contas, as justificativas se mostravam claramente inaceitáveis. A identificação das extrapolações orçamentárias em percentuais e valores acintosos, bem como a verificação da inaceitabilidade das justificativas não dependia de profunda análise documental, uma vez que claramente expressas nos documentos consolidadores de informação, tais como o Demonstrativo Orçamentário e o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 no qual constava expressamente, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

*Marcial Renato de Campos - CPF: 070.606.477-16 - Superintendente de Fomento*

*O responsável aprovou integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 que lhe fora submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, Especialista em Regulação, e pelo Sr. Andrete Cesar Santos da Silva, Coordenador de Prestação de Contas (Substituto). Por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, o Superintendente de Fomento submeteu o projeto à Diretoria Colegiada, com proposta de aprovação da prestação de contas do projeto 'À Deriva', mesmo diante das justificativas inaceitáveis, apresentadas pela produtora, para a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59. A conduta denota desídia no exercício funcional, uma vez que tinha dever de supervisão técnica em relação ao Sr. João Márcio Silva de Pinho, bem como em relação ao Sr. Andrete Cesar Santos da Silva. Ainda, constava expressamente do RACO 0347806, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

*Andrete Cesar Santos da Silva - CPF: 052.288.147-52 - Coordenador de Prestação de Contas (Substituto)*

*O responsável aprovou integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 que lhe fora submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, Especialista em Regulação. Por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, o Coordenador de Prestação de Contas (Substituto) submeteu o projeto ao Superintendente, com proposta de aprovação da prestação de contas do projeto 'À Deriva', mesmo diante das justificativas inaceitáveis, apresentadas pela produtora, para a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59. A conduta denota desídia no exercício funcional, uma vez que tinha dever de supervisão técnica em relação ao Sr. João Márcio Silva de Pinho. Ainda constava expressamente do RACO 0347806, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

*João Marcio Silva de Pinho - CPF: 049.200.846-92 - Especialista em Regulação*

*O responsável manifestou-se no Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806, acatando as justificativas apresentadas pela produtora do projeto 'À Deriva', sem efetuar*

qualquer análise consistente, basicamente anuindo ao que fora alegado por quem prestava contas, sem maiores atenções. Destaca-se a sua própria manifestação acerca das despesas com alimentação: 'Não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'. Mesmo assim, diante da assumida impossibilidade de aferir o bom e regular uso do recurso público, manifestou-se pelo acatamento das razões apresentadas, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59. Desta forma, anuiu à baixa qualidade do planejamento realizado e transferiu o prejuízo para os cofres públicos, denotando desídia no exercício funcional, uma vez que as justificativas apresentadas pela produtora se mostravam claramente inaceitáveis, como fora pelo próprio identificado.

Composição do débito	
Valor (R\$)	Data
45.832,94	20.03.2008
101.469,16	20.03.2008
47.619,04	20.03.2008
87.833,11	07.04.2008
150.694,85	07.04.2008
81.472,04	07.04.2008
160.000,00	13.06.2008
151.246,23	16.09.2008
8.753,77	16.09.2008
80.000,00	17.02.2009
80.000,00	20.04.2009

Valor atualizado em 16/2/2018: R\$ 2.607.330,07

210.13. determinar à Secex-RJ que constitua processo apartado de representação, com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno, com vistas a apurar os indícios de irregularidades detectados nesta auditoria, consistentes na ausência de análise de prestações de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados aos beneficiários finais pelos agentes financeiros credenciados, bem como seu alcance e efeitos, e propor ao Tribunal as medidas legais cabíveis, inclusive de natureza acautelatória, a partir de cópia de peças destes autos, em particular dos Contratos Ancine/Finep 049/2007, 026/2008, 049/2009, 113/2009 e 087/2011 (peças 17 a 21), Contrato Ancine/BNDES 09.2.1437.1 (peça 22), 15.2.0419.1 (peça 24), 17.2.0061.1 (peça 25), Contratos BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (peça 26) e 17.2.0061.2 (peça 28), Contratos Administrativos Ancine/Caixa 104/2010 e 048/2013 (peças 29 e 30) e das informações da Ancine sobre os projetos que teriam se beneficiado com recursos do FSA (peças 15 e 16) (subitens 126 a 156).

210.14. encaminhar cópia do inteiro teor do Acórdão que vier a ser proferido, ao Ministério da Cultura, à Agência Nacional do Cinema, à Secretaria Federal de Controle Interno, à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal e ao Conselho Nacional de Desburocratização.”

3. Por seu turno, o titular da Secex-RJ manifestou a sua concordância em relação à referida manifestação da equipe de fiscalização, consignando o seu parecer à Peça 217 nos seguintes termos:

*“(…) Não aplicável. As Normas de Auditoria do TCU (NAT) orientam sobre as circunstâncias que tornam obrigatório o encaminhamento do relatório preliminar de auditoria de natureza não operacional para comentários dos gestores (item 145), indicando os pressupostos de alta complexidade ou de grande impacto dos achados. Primeiramente, não se verifica alta complexidade nos achados desta auditoria. Sem exceção, esta equipe considera que eles decorreram de atos de gestão irregulares por desconformidade direta com as normas e os princípios jurídicos de regência, sejam de caráter regulamentar, legal e até constitucional, conforme relatados nos capítulos precedentes. Depois, a despeito do grande impacto de alguns dos achados desta auditoria, tal pressuposto foi avaliado pela equipe sob o aspecto das consequências que as respectivas propostas de encaminhamento, de índoles corretivas ou punitivas, podem implicar na esfera administrativa ou jurídica das entidades ou das pessoas a quem são dirigidas. Dessa forma, quanto às determinações e fixação de prazo que encerram obrigação de fazer, nenhuma impõe aos entes destinatários ações distintas daquelas que são próprias às suas atribuições legais ou obrigações contratuais, tampouco expensas desproporcionais ao regular exercício desses encargos. Quanto às citações e às audiências, por consistirem de medidas meramente interlocutórias e que oportunizam o contraditório aos responsáveis, considera-se o envio prévio para comentários inaplicável e inconveniente ao processo. Concordo com as conclusões e propostas da Equipe de Auditoria.”*

4. Concomitantemente, todavia, ao original envio deste processo à apreciação de mérito, a Secex-RJ teria noticiado a autuação do TC 011.908/2018-1 para tratar de representação sobre outras falhas detectadas pela equipe de auditoria.

5. Diante da possibilidade de as decisões na aludida representação refletirem sobre o deslinde de algumas questões nesta auditoria, determinei o sobrestamento do presente feito, sem prejuízo de a unidade técnica emitir o seu novo parecer, a partir dos novos elementos acostados aos autos, e, assim, proferi o despacho à Peça 232 nos seguintes termos:

*“(…) Considerando que o presente processo trata de auditoria realizada pela Secex-RJ, no período de 1º a 25/8/2017, sobre a Agência Nacional do Cinema (Ancine) para, precipuamente, verificar a conformidade da nova metodologia de avaliação das prestações de contas pela Ancine (Ancine+Simplex);*

*Considerando que, no âmbito do TC 011.908/2018-1, ao cuidar de representação formulada pela Secex-RJ, foi determinada a oitiva prévia da Ancine, nos termos do art. 276, § 2º, do RITCU, para que, em até 5 dias úteis, se manifeste sobre idênticas falhas às ora observadas na presente auditoria, aí incluída a ausência de análise sobre a prestação de contas dos recursos destinados a programas e a ações audiovisuais provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), além da supressão da análise orçamentário-financeira das prestações de contas, em desconformidade com o princípio constitucional da prestação de contas e com os valores republicanos da transparência e da **accountability**;*

*Considerando que, na sua resposta à aludida oitiva prévia ainda na fase de análise pela unidade técnica no âmbito do TC 011.908/2018-1, a manifestação da Ancine pode também resultar no deslinde das questões ora tratadas no presente processo de auditoria;*

*Considerando, enfim, que a Ancine acostou os novos documentos às Peças 220-225, 227 e 229-231;*

*Determino o sobrestamento dos presentes autos de auditoria até a superveniente apreciação do TC 011.908/2018-1, sem prejuízo de fixar o prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência desta decisão, para o aludido sobrestamento, devendo a unidade técnica submeter o presente feito ao Ministro-Relator ao final do referido prazo.*

*Determino, ainda, que, após a apreciação do referido TC 011.908/2018-1 ou o esgotamento do suscitado prazo de 120 dias, a Secex-RJ promova a reanálise da presente auditoria e, se for o caso, emita o seu novo parecer sobre o presente feito, a partir dos novos documentos acostados às Peças 220-225, 227 e 229-231, além dos eventuais esclarecimentos ofertados pela Ancine no âmbito do aludido processo de representação.”*

6. Em face, contudo, do esgotamento do aludido prazo de 120 dias, o auditor federal da então Secex-RJ lançou o seu parecer à Peça 235 nos seguintes termos:

#### *“INTRODUÇÃO*

1. *Os presentes autos cuidam de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ) na Agência Nacional Cinema (Ancine), com execução no período de 1º a 25/8/2017, tendo por objeto a metodologia denominada Ancine+Simples, de análise de prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais, provenientes de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto), bem como do orçamento próprio da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual, FSA (fomento direto).*

2. *Diversas inconsistências foram detectadas na auditoria. Releva destacar, em estreito resumo, a supressão de procedimentos essenciais de análise quanto à regularidade das aludidas prestações de contas e a absoluta ausência de análise das prestações de contas referentes aos projetos beneficiários de recursos do FSA já concluídos.*

3. *A Secex-RJ encaminhou o relatório da auditoria (peça 215) ao gabinete do Ministro-Relator, em 28/3/2018, com propostas de adoção de medidas interlocutórias (citações e audiências) e saneadoras (determinações, assinatura de prazo para cumprimento de lei, recomendações, ciências e comunicações).*

4. *Antes do pronunciamento do relator ou do Tribunal sobre as propostas de encaminhamento da auditoria e em face de fato superveniente, a Secex-RJ formulou representação perante o TCU devido ao risco iminente de ocorrência de irregularidades e de danos ao erário resultantes de potenciais novas contratações derivadas do lançamento de editais, pelo Ministério da Cultura (MinC), representado por sua Secretaria do Audiovisual (SAv), para seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, com objetivo de destinar para o setor, em 2018, cerca de R\$ 1,2 bilhão provenientes do FSA, mediante operação da SAv/MinC e da Ancine (TC-011.908/2018-1).*

5. *Nos autos da representação, também sob a relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, após oitiva prévia dos responsáveis, o TCU deliberou:*

*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 do 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; (Acórdão-TCU 4.835/2018-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

6. Dada a relativa correspondência de determinados pontos tratados tanto na representação quanto na auditoria, o relator renunciou-se nos seguintes termos, extraído da parte dispositiva de seu despacho (peça 232)

*‘Determino o sobrestamento dos presentes autos de auditoria até a superveniente apreciação do TC 011.908/2018-1, sem prejuízo de fixar o prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência desta decisão, para o aludido sobrestamento, devendo a unidade técnica submeter o presente feito ao Ministro-Relator ao final do referido prazo.*

*Determino, ainda, que, após a apreciação do referido TC 011.908/2018-1 ou o esgotamento do suscitado prazo de 120 dias, a Secex-RJ promova a reanálise da presente auditoria e, se for o caso, emita o seu novo parecer sobre o presente feito, a partir dos novos documentos acostados às Peças 220-225, 227 e 229-231, além dos eventuais esclarecimentos ofertados pela Ancine no âmbito do aludido processo de representação.’*

7. *Esclareça-se que o objeto da representação da Secex-RJ (TC 001.908/2018-1) diz respeito a possível perpetuação de irregularidades antes detectadas na auditoria de que tratam estes autos, especificamente na parte que cuida do fomento público de ações audiovisuais por meio de recursos do FSA. De alcance mais amplo, esta auditoria também aborda indícios de irregularidades no fomento proveniente de incentivos fiscais. Nada obstante, há pontos em que a representação e a auditoria são coincidentes, entre os quais se insere a impugnação do normativo que rege a metodologia Ancine+Simple (IN-Ancine 124/2015), procedimento comum de análise das prestações de contas dos projetos beneficiários de qualquer dessas fontes de fomento.*

8. *Nesta oportunidade, dá-se prosseguimento ao trâmite do relatório desta auditoria, em virtude de o seu sobrestamento se haver cessado por consumir-se o decurso do prazo de 120 dias fixado pelo relator, contados da data em que a Ancine teve ciência do despacho sobrestante, em 18/7/2018, mediante obtenção de vista e cópia dos autos (peça 233).*

9. *Ainda não se reuniram os elementos suficientes para a apreciação da representação TC 011.908/2018-1 pelo Tribunal, sobretudo porque a Ancine ainda não finalizou a elaboração do plano de ação para análise das prestações de contas dos projetos audiovisuais destinatários de recursos do FSA, em atendimento ao item 9.3.3 do Acórdão-TCU 4.835/2018-2ª Câmara.*

10. *Em que pese haver-se ultrapassado o prazo de 60 dias, fixado no referido acórdão, para que o plano de ação seja apresentado, reuniões ocorridas na Secex-RJ a requerimento da Ancine, inclusive com a presença de seu diretor-presidente, demonstram que a autarquia tem envidado esforços no sentido de cumprir a determinação do TCU.*

#### ANÁLISE

11. *Em atendimento ao comando do Ministro-Relator dirigido à Secex-RJ no aludido*

*despacho (peça 232), busca-se identificar eventuais repercussões dos elementos acostados nestes autos pela Ancine, consubstanciados no expediente à peça 227 e complementares, sobre todas as propostas de encaminhamento da unidade técnica descritas no relatório de auditoria (peça 215), recapituladas, abaixo, no contexto dos achados de auditoria que as motivaram.*

**ACHADO III.1. NÃO ADERÊNCIA DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE POR AMOSTRAGEM DA METODOLOGIA ANCINE+SIMPLES AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS, POR TER NATUREZA MERAMENTE DECLARATÓRIA.**

12. *No que tange às propostas de determinação, ciência e comunicação resultantes do mencionado achado de auditoria, vale esclarecer que tais providências defluem da impugnação da citada metodologia Ancine+Simples de análise de prestações de contas e ensejam comandos saneadores voltados tanto para a revisão dos normativos internos que a regulam quanto para a reanálise das prestações de contas cuja aprovação baseou-se indevidamente naqueles normativos.*

13. *A propósito, os referidos encaminhamentos alvitrados neste achado de auditoria estão em inteira sintonia com as determinações à Ancine e ao Ministério da Cultura já prolatadas no Acórdão-TCU 4.835/2018-2ª Câmara, acima reproduzido, igualmente decorrentes da ilegalidade da metodologia de análise de prestações de contas disciplinada na IN-Ancine 124/2015. Tal deliberação não foi objeto de recurso pelos entes legitimados, tampouco se verificam em suas manifestações coligidas nestes autos motivos que subtraíam os fundamentos das proposições da equipe técnica.*

**ACHADO III.2. EXISTÊNCIA DE DISPOSIÇÕES NORMATIVAS ENSEJADORAS DE MERAS RESSALVAS QUE, NA VERDADE, CONSTITUEM IRREGULARIDADES GRAVES E DEVERIAM ENSEJAR A REPROVAÇÃO DAS CONTAS E A INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.**

14. *A ciência à Ancine proposta em virtude desse achado não diz respeito a nenhum fato material censurado na auditoria. Tem natureza abstrata e efeito preventivo, pois refere-se à descrição, na IN-Ancine 124/2015, de hipóteses consistentes em irregularidades graves, motivadoras, em tese, de reprovação das contas, no rol de tipologias ensejadoras de aprovação com mera ressalva. Reforça este entendimento o fato de as referidas hipóteses de irregularidade também figurarem no elenco de situações ensejadoras de glosas das respectivas despesas.*

15. *Não havendo elementos que contradigam os fundamentos da proposta de encaminhamento em questão, mantém-se o seu teor.*

**ACHADO III.3. CELEBRAÇÃO DE AVENÇAS PARA PRODUÇÕES AUDIOVISUAIS EM QUANTIDADE SUPERIOR À CAPACIDADE OPERACIONAL DA AGÊNCIA.**

16. *As propostas de recomendação e ciência provindas do aludido achado desta auditoria exortam os entes competentes a dimensionar o quantitativo de avenças destinadas ao repasse de recursos ao setor audiovisual em patamares compatíveis com sua capacidade operacional, em especial de fiscalização e de análise das respectivas prestações de contas.*

17. *Corroboram essas propostas de encaminhamento o recente Acórdão 12.157/2018-TCU-2ª Câmara, no item que determina às Secretarias Executiva e de Audiovisual do MinC, dentre outras medidas orientadas à redução do estoque de prestações de contas sem a devida análise, limitar o quantitativo semestral de projetos aprovados para receberem incentivos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) à quantidade de prestações de contas com a devida análise concluída no semestre imediatamente anterior.*

18. *As manifestações da Ancine a respeito (peça 227), em essência, remetem a providências em fase de implementação na autarquia no sentido de aprimorar sua praxe operacional, as quais estariam sendo reportadas no plano de ação a ser apresentado ao TCU, não oferecendo elementos oponentes à manutenção da proposta de encaminhamento em referência.*

**ACHADO III.4. EXECUÇÃO DE ITENS ORÇAMENTÁRIOS EM VALORES**

*SUBSTANCIALMENTE DIFERENTES DO ORÇAMENTO APROVADO SEM JUSTIFICAÇÃO ADEQUADA.*

19. *A proposta da equipe de fiscalização, frente a esse achado, consiste em mera ciência à Ancine, com o fito de adverti-la sobre serem a reprovabilidade de extrapolações, no âmbito da execução dos projetos audiovisuais, dos limites orçamentários previamente aprovados. A proposta tem caráter preventivo e os fatos concretos que a alicerçam não são desconstituídos nos elementos trazidos aos autos pela Ancine, razão por que deve ser mantida.*

20. *Cumprir observar que o caso reportado no Achado III.8, no qual se verificou sobre-excederem as referidas extrapolações orçamentárias (projeto 'À Deriva'), resultante de considerável dano o erário, a proposta da equipe de fiscalização consiste em que seja constituída tomada de contas especial, antecipando-se a citação dos responsáveis já nestes autos, conforme as razões expostas no Relatório de Fiscalização.*

*ACHADO III.5. INSUFICIÊNCIA E/OU INADEQUAÇÃO DAS ANÁLISES REALIZADAS, DIFICULTANDO A IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS OU IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE ENSEJAR A RESSALVA OU A REPROVAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS PROJETOS AUDIOVISUAIS.*

21. *Diversas situações ensejadoras de ressalvas ou não aprovação das contas, cujas hipóteses eram previstas da IN-Ancine 124/2015, deixaram de ser contempladas das análises de prestações de contas de diversos projetos audiovisuais, demonstrando insuficiência de análise, sobretudo em prestações de contas não submetidos à análise integral.*

22. *Informa a Ancine que os projetos audiovisuais citados neste achado de auditoria tiveram suas prestações de contas reprovadas ou aprovadas com ressalva e tiveram despesas glosadas ou sofreram advertência.*

23. *Entende-se que tal informação não afasta a razões do achado, pois o que se expõe é que a Ancine não demonstra, em seus relatórios de análise de prestação de contas, verificar todo o rol de hipóteses de irregularidades ou impropriedades que devem conferidos, segundo sua própria IN 124/2015.*

24. *Considerando, ademais, que o encaminhamento aqui alvitrado também se atém a mera ciência de caráter preventivo e que as considerações apresentadas pela Ancine não ilidem os fundamentos da proposta da equipe de fiscalização, propugna-se por que esta seja mantida.*

*ACHADO III.6. USO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS DE NATUREZA PERSONALÍSTICA E QUE DEVEM ONERAR PESSOALMENTE O CONTRATADO.*

25. *O achado refere-se, expressamente, a fornecimentos de bens ou prestação de serviços a produtoras por pessoas naturais não obrigadas à emissão de nota fiscal, hipótese em que a comprovação, para fins de prestação de contas, deve se dar por meio de recibo, que contenha em seu corpo o número do CPF do contratado acompanhado de comprovante de recolhimento dos tributos federais devidos, consoante o art. 11, inciso II, alínea 'e', da IN-Ancine 124/2015.*

26. *Não se trata de retenção de tributo devido por pessoas jurídicas, a que são obrigados os entes públicos por ocasião de pagamentos e elas efetuados. O recolhimento dos tributos federais em referência no achado é de responsabilidade da pessoa natural fornecedora ou prestadora do serviço e sua comprovação, aqui mencionada, destinasse exclusivamente a demonstrar a regularidade fiscal da operação mercantil realizada pela produtora, mas não a validá-la como despesa autorizada no âmbito da execução do projeto audiovisual com recursos públicos disponibilizados e, portanto, elegível em sede de prestação de contas.*

27. *Desse modo, são mantidas as pertinentes propostas de ciência e de comunicação consignadas no relatório de auditoria, uma vez que os elementos apresentados pela Ancine não suprimem seus fundamentos.*



*ACHADO III.7. IDENTIFICAÇÃO, POR PARTE DA ANCINE, DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, SEM A DEVIDA APURAÇÃO.*

*ACHADO III.8. DANO AO ERÁRIO NO ÂMBITO DO PROJETO 'À DERIVA', DECORRENTE DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS EM PROPORÇÕES MUITO SUPERIORES ÀS DO ORÇAMENTO APROVADO, SEM JUSTIFICATIVA APROPRIADA.*

28. *Com respeito às propostas de audiências e de citações de prováveis responsáveis por indícios de irregularidade detectados no trabalho de auditoria (achados III.7 e III.8, respectivamente), considerando que tais medidas possuem natureza meramente interlocutória e inaugural da fase procedimental de ampla defesa e contraditório, sem antecipar qualquer juízo definitivo de culpabilidade, aliado ao fato de não se haver apresentado informações objetivas que desconstituam as fundamentadas razões para que se ouçam todos os agentes implicados, mantém-se as mencionadas propostas de encaminhamento exaradas no relatório inicial da fiscalização, sem que tal medida consista em desconsideração antecipada dos elementos supervenientes oferecidos pela Ancine.*

29. *As razões para se procederem às citações antecipadamente nestes autos são expostas do Relatório de Fiscalização (peça 215) e não obstaculizam o prosseguimento da análise conclusiva quanto à identificação dos responsáveis e à apuração do dano em processo apartado de tomada de contas especial, também objeto da proposição da equipe técnica.*

*ACHADO III.9. COMPROVAÇÃO DE DESPESAS MEDIANTE DOCUMENTAÇÃO MERAMENTE DECLARATÓRIA, SEM VALOR FISCAL, EMITIDA PELOS PRÓPRIOS PROPONENTES OU TERCEIROS.*

30. *As evidências deste achado dizem respeito a projetos audiovisuais cujas contrapartidas foram comprovadas por meio de instrumentos meramente declaratórios e sem valor fiscal.*

31. *Em sua manifestação, a Ancine sustenta, com base em normativo interno, a possibilidade de comprovação de contrapartida por meio de declaração de doação, pelo proponente ou por terceiro, de produtos ou serviços compatíveis com os itens orçamentários do projeto (IN-Ancine 124/2015, art. 20).*

32. *A prática adotada pela Ancine, bem como o referido dispositivo de sua instrução normativa não possuem amparo legal.*

33. *O instituto jurídico da doação, assim como do patrocínio, é previsto nas normas legais que disciplinam os incentivos fiscais para o fomento de projetos culturais e, em particular, cinematográficos ou audiovisuais, exclusivamente, como mecanismos de abatimento do imposto de renda devido pelo doador ou patrocinador (Lei 8.313/1991, Lei 8.685/1993, Medida Provisória 2.228-1/2001 e respectivos decretos regulamentares).*

34. *Não há, portanto, fundamento nas normas de regência que autorize a doação, a cargo do proponente, como forma de efetuar a contrapartida obrigatória para complementar o custo total do projeto a que é vinculado. Nesse sentido, o art. 27 da Lei. 8.313/1991 (Lei Rouanet) dispõe que 'A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuado a pessoa ou instituição vinculado ao agente'. Ademais, o art. 12, parágrafo único, do Decreto 5.761/2006, disciplina ser 'vedada como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais previstos'.*

35. *A achado de auditoria em tela não ensejou proposta de encaminhamento específica no relatório de fiscalização inicial (peça 215). Todavia, diante dessas novas considerações, também motivadas pelas informações coligidas aos autos pela Ancine, passa-se a propor, neste ponto, determinação à autarquia para que, na reanálise das prestações de contas a que diz respeito a proposta de encaminhamento derivada do Achado III.1, proceda a glosa de todas as despesas efetuadas pelos proponentes, a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação mediante documento fiscal ou equivalente, bem como para que o novo regulamento a*

*ser elaborado em substituição da IN-Ancine 124/2015 não contenha dispositivo que preveja a comprovação de contrapartida por meio de doação, mecanismo de fomento cultural previsto nas leis de incentivo fiscal pertinentes, tampouco sem a devida comprovação mediada por nota fiscal ou equivalente.*

**ACHADO III.10. COMPROVAÇÃO DE DESPESAS MEDIANTE DOCUMENTAÇÃO EMITIDA POR SOCIEDADES EMPRESÁRIAS DE COMPOSIÇÃO ASSEMELHADA À DO PRÓPRIO PROPONENTE OU LOCALIZADAS NO MESMO ENDEREÇO.**

36. *O achado de auditoria fundamenta-se na legislação civil e na jurisprudência do TCU.*
37. *Os argumentos contrários oferecidos pela Ancine baseiam-se, parcialmente, em normas reguladoras do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), nas quais se prevê a incidência do tributo municipal sobre atividades exercidas por empresas em favor de projetos culturais dos quais são proponentes. A esses respeito, releva assinalar que regulamentos da espécie possuem finalidade eminentemente fiscal, não sendo relevante a licitude ou ilicitude do negócio jurídico na tipificação do fato gerador, dado ser objetiva a responsabilidade tributária, conforme se depreende do art. 118 do Código Tributário Nacional, segundo o qual 'A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se: I – da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos; II – dos efeitos dos fatos efetivamente ocorridos'.*
38. *A Ancine também baseia seus argumentos na Lei 11.437/2006, em cujo art. 12 prevê-se a possibilidade de constar dos orçamentos das obras cinematográficas e audiovisuais a remuneração dos serviços de gerenciamento e execução dos respectivos projetos por empresas produtoras, desde que o montante não exceda o limite de 10% do total aprovado.*
39. *Traz, ainda, dispositivo da IN-Ancine 124/2015 (art. 14) que dispõe sobre a locação ou fornecimento de equipamentos ou materiais de propriedade da própria proponente, mas requer que a comprovação dos pagamentos se dê mediante documentos fiscais acompanhados de três orçamentos para fornecimento dos produtos ou locação de equipamentos equivalentes no mercado.*
40. *A respeito dos argumentos citados nos dois parágrafos antecedentes, com efeito, a equipe de fiscalização não verificou se os valores executados pela própria produtora ou pelas sociedades de composição assemelhada superam ou não os 10% do orçamento total aprovado, tampouco foi verificado pela equipe se os fornecimentos de produtos ou locações de equipamentos próprios da proponente foram precedidos de tomadas de preços de insumos equivalentes no mercado. Entretanto, a Ancine, nem em seus relatórios de prestação de contas, nem em sua atual justificativa demonstra haver verificado tais requisitos de regularidade.*
41. *Pelas razões expostas, mantém-se as propostas de ciência e de recomendação à agência de fomento e regulação.*

**ACHADO III.11. EXECUÇÃO INDIRETA, POR EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS, DE TAREFAS AFETAS À ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS.**

42. *O achado baseia-se em observações concretas da equipe de fiscalização, em que se pode comprovar a atuação de empregados terceirizados em típicas atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Ancine, sem se ater a meras atividades auxiliares à coleta de dados e levantamento de informações, conforme alega a autarquia contratante.*
43. *O contrato com a empresa prestadora de serviços em questão, no regime de execução indireta, contraria os ditames da legislação de regência da matéria (Decreto 2.271/1997 e IN-SLTI/MPOG 5/2017), além de caracterizar contratação de trabalhadores por empresa interposta, cuja ilegalidade é expressa na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.*
44. *Informa a Ancine, a propósito, que o citado contrato de prestação de serviços também é*

*objeto do Inquérito Civil nº 000386.2016.01.000/4 – 43º Ofício Geral da Procuradoria Regional do Trabalho – 1ª Região/RJ.*

45. *Mantém-se as propostas de encaminhamento, atinentes à ciência sobre a irregularidade e à assinatura de prazo para a sustação do contrato considerado ilegal.*

**ACHADO III.12. DESCUMPRIMENTO, PELOS AGENTES FINANCEIROS REPASSADORES DE RECURSOS DO FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL, DE DISPOSIÇÕES NORMATIVAS RELATIVAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS PROPONENTES RECEBEDORES DOS RECURSOS.**

46. *Até a conclusão desta auditoria, nenhum projeto audiovisual contemplado com recursos do FSA, com ocorrência desde 2008, teve prestação de contas analisada. No cerne das propostas de encaminhamento derivadas deste achado encontra-se a determinação à Ancine e aos agentes financeiros repassadores para que apresentem plano de ação com vistas à análise de todas as prestações de contas, considerando os respectivos prazos de conclusão (item 210.2 do relatório de fiscalização).*

47. *Em virtude da superveniente representação da Secex-RJ (TC 011.908/2018-1), decorrente do lançamento de editais para a seleção de novos projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, também a serem custeados com recursos do FSA e operados pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv/MinC) e pela Ancine, o TCU proferiu determinação com o mesmo teor da propugnada em face do achado de auditoria em tela, conforme o Acórdão-TCU 4.835/2018-2ª Câmara, já reproduzido acima e também relatado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.*

48. *Os efeitos do referido acórdão já se evidenciam em exposições da Ancine à Secex-RJ sobre a elaboração do plano de ação que deve apresentar ao Tribunal. De todo o exposto, considera-se desnecessário reproduzir a citada determinação à Ancine no relatório de auditoria.*

49. *Todavia, também se insere entre as propostas de encaminhamento resultantes deste achado a determinação à Secex-RJ para que constitua processo apartado com nova representação, desta feita com vistas a apurar os indícios de irregularidades decorrentes dos descumprimentos contratuais por parte dos agentes financeiros credenciados, em especial devido à ausência de análise das prestações de contas dos recursos do FSA por eles disponibilizados, para o que foram efetivamente remunerados, bem como o alcance e os efeitos da aludida omissão. Sugere-se que a determinação à unidade técnica seja mantida.*

### CONCLUSÃO

50. *Após a tramitação do relatório de auditoria realizada na Ancine (peça 215) ao gabinete do Ministro-Relator, fatos supervenientes noticiados na imprensa, relacionados como o objeto da fiscalização, ensejaram a representação da Secex-RJ (TC 011.908/2018-1), com proposta de adoção de medida cautelar, em virtude do iminente risco de dano ao erário e reiteração de irregularidades descritas na precedente auditoria.*

51. *De ordem do relator, a apreciação do relatório de auditoria foi sobrestada até o cumprimento da determinação do TCU proferida na representação da unidade técnica, dirigida ao MinC e à Ancine, ou até o esgotamento do prazo fixado de 120 dias (peça 232).*

52. *Ainda pendentes de conclusão, as providências a cargo do MinC e da Ancine vem sendo reportadas à Secex-RJ em reuniões solicitadas pela agência reguladora. Com o decurso do prazo 120 dias, cessa-se o sobrestamento deste processo de fiscalização.*

53. *Averiguada a existência de eventuais repercussões dos elementos oferecidos pela Ancine em face dos achados de auditoria e das respectivas propostas de encaminhamento (peça 227 e anexos), propugna-se por que tais conclusões do relatório de fiscalização sejam mantidas, juntamente com as que se acrescenta nesta oportunidade, restituindo-se ao gabinete do Relator estes autos, a cujo*

*Relatório de Fiscalização (peça 215) sugere-se incorporar a presente peça processual.*

#### *PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

54. *Pelas razões expostas nesta oportunidade, encaminham-se aos autos à consideração superior, com as seguintes propostas:*

*I. levantar o sobrestamento do presente processo, possibilitando a apreciação do Relatório de Fiscalização nº 232/2017 (peça 215), observado o disposto no art. 47, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014, em razão do decurso do prazo de 120 dias fixado pelo Ministro-Relator no despacho à peça 232 deste processo, bem como diante das análises ora efetuadas;*

*II. restituir os presentes autos ao gabinete do Ministro-Relator, com vistas à retomada da apreciação do Relatório de Fiscalização, mantendo-se os achados de auditoria e as respectivas propostas de encaminhamento alvitradas pela equipe responsável, aos quais se deve incorporar a presente peça processual, em que se verificam, por ordem do Sua Excelência, eventuais repercussões dos elementos oferecidos pela Ancine (peça 227 e anexos) sobre os fundamentos dos referidos achados e encaminhamentos propostos;*

*III. incluir nas propostas de encaminhamento apresentadas no Relatório de Fiscalização (peça 215) determinação à Ancine, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, para que:*

*a) na reanálise das prestações de contas a que diz respeito a proposta de encaminhamento derivada do Achado III.1 (itens 37 a 41 e 210.1, 'b', do Relatório de Fiscalização), promova a glosa de todas as despesas efetuadas pelos proponentes, a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação mediante documento fiscal ou equivalente, em virtude de a prática carecer de amparo legal e contrariar o art. 27 da Lei. 8.313/1991 ('A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuado a pessoa ou instituição vinculado ao agente') e o art. 12, parágrafo único, do Decreto 5.761/2006 ('vedada como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais');*

*b) na elaboração do novo regulamento em substituição da IN-Ancine 124/2015, em conformidade com a proposta de encaminhamento concernente ao Achado III.1 (itens 37 a 41 e 210.1, 'a', do Relatório de Fiscalização), deixe de inserir dispositivo que preveja a comprovação de contrapartida por meio de doação, conforme previsto no art. 20 do citado normativo interno, tampouco desprovida de nota fiscal ou equivalente que certifique, em virtude de a prática carecer de amparo legal e contrariar o art. 27 da Lei. 8.313/1991 ('A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuado a pessoa ou instituição vinculado ao agente') e o art. 12, parágrafo único, do Decreto 5.761/2006 ('vedada como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais')."*

7. *Enfim, com a anuência do dirigente da unidade técnica (Peça 237), o diretor técnico lançou o seu parecer à Peça 236 nos seguintes termos:*

*"(...) Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC CARLOS EDUARDO DE QUEIROZ PEREIRA, constante de peça anterior (peça 235), sem prejuízo de explicitar, na proposta de encaminhamento, os comandos do relatório de auditoria que devem permanecer na proposta final, acrescidos daqueles constantes da proposta derivada de nova análise realizada a*

partir do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara (Relator: Min. André Luís de Carvalho, TC 011.908/2018-1) e dos documentos apresentados pela Ancine após o desfecho da fiscalização.

2. Por oportuno, registra-se que a proposta de encaminhamento, a seguir, organiza os comandos por ordem de relevância. Outrossim, que as propostas de medidas saneadoras (citações e audiências) e as de mérito (determinações, ciências e recomendações) são independentes-estranhas, ou seja, não causam reflexo entre si, de modo que a realização conjunta dessas proposições se torna essencial à garantia da correção imediata de situações irregulares e da não-continuidade de falhas.

3. Ante todo o exposto no relatório de auditoria, à peça 215, e na instrução, à peça 235, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

3.1) levantar o sobrestamento do presente processo, possibilitando a apreciação do Relatório de Fiscalização nº 232/2017 (peça 215), observado o disposto no art. 47, § 3º, da Resolução TCU 259/2014, em razão do decurso do prazo de 120 dias fixado pelo Ministro-Relator no despacho à peça 232 deste processo, bem como diante das análises ora efetuadas;

3.2) determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro que:

a) instaura Tomada de Contas Especial, a partir das peças processuais pertinentes destes autos, em particular as peças 66 a 77, para dar prosseguimento à instrução concernente ao indício de dano ao Erário verificado no âmbito do projeto 'À Deriva', procedendo à citação dos responsáveis, como descrito no item a seguir (subitens 77 a 91, do relatório de auditoria, peça 215):

b) realize a citação solidária, desde logo, dos responsáveis a seguir identificados, com fundamento no art. 252 do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as importâncias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades descritas e dos demais elementos de responsabilização inseridos no Apêndice B do relatório de auditoria (subitens 77 a 91, do relatório de auditoria, peça 215):

O2 PRODUÇÕES ARTÍSTICAS E CINEMATOGRAFICAS LTDA - CNPJ: 67.431.718/0001-03

A produtora realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.

FERNANDO FERREIRA MEIRELLES - CPF: 037.890.178-84

O responsável, na condição de Sócio Administrador da produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda, realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.

PAULO DE TARSO DE CARVALHO MORELLI - CPF: 007.508.378-70

O responsável, na condição de Sócio Administrador da produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda, realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.

ANDREA BARATA RIBEIRO - CPF: 087.008.208-65

*O responsável, na condição de Sócio Administrador da produtora O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda, realizou despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59.*

**MANOEL RANGEL NETO - CPF: 136.524.478-40 – DIRETOR-PRESIDENTE DA ANCINE (À ÉPOCA)**

*O responsável, na condição de membro da Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovou integralmente a prestação de contas do projeto 'À Deriva', com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59, subrogando-se na responsabilidade final pela irregularidade cometida.*

*A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que tinha dever de supervisão sobre os atos de todos os seus subordinados. Embora ocupasse posição de alta hierarquia na organização, tinha a possibilidade de evitar a ocorrência. A identificação das extrapolações orçamentárias em percentuais e valores elevados, bem como a verificação da inaceitabilidade das justificativas não dependia de profunda análise documental, uma vez que claramente expressas nos documentos consolidadores de informação, tais como o Demonstrativo Orçamentário e o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 no qual constava expressamente, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

**ROBERTO GONÇALVES DE LIMA - CPF: 077.225.478-85 – DIRETOR**

*O responsável, na condição de membro da Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovou integralmente a prestação de contas do projeto 'À Deriva', com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59, subrogando-se na responsabilidade final pela irregularidade cometida.*

*A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que tinha dever de supervisão sobre os atos de todos os seus subordinados. Embora ocupasse posição de alta hierarquia na organização, tinha a possibilidade de evitar a ocorrência. A identificação das extrapolações orçamentárias em percentuais e valores elevados, bem como a verificação da inaceitabilidade das justificativas não dependia de profunda análise documental, uma vez que claramente expressas nos documentos consolidadores de informação, tais como o Demonstrativo Orçamentário e o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 no qual constava expressamente, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

**DEBORA REGINA IVANOV GOMES - CPF: 075.877.118-56 – DIRETORA**

*A responsável, na condição de membro da Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovou integralmente a prestação de contas do projeto 'À Deriva', com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59, subrogando-se na responsabilidade final pela irregularidade cometida.*

*A conduta denota desídia no exercício funcional, vez que tinha dever de supervisão sobre os atos de todos os seus subordinados. Embora ocupasse posição de alta hierarquia na organização, tinha a possibilidade de evitar a ocorrência. A identificação das extrapolações orçamentárias em percentuais e valores elevados, bem como a verificação da inaceitabilidade das justificativas não dependia de profunda análise documental, uma vez que claramente expressas nos documentos consolidadores de informação, tais como o Demonstrativo Orçamentário e o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 no qual constava expressamente, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

**MARCIAL RENATO DE CAMPOS - CPF: 070.606.477-16 - SUPERINTENDENTE DE FOMENTO**

*O responsável aprovou integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 que lhe fora submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, Especialista em Regulação, e pelo Sr. Andrete Cesar Santos da Silva, Coordenador de Prestação de Contas (Substituto). Por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, o Superintendente de Fomento submeteu o projeto à Diretoria Colegiada, com proposta de aprovação da prestação de contas do projeto 'À Deriva', com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59. A conduta denota desídia no exercício funcional, uma vez que tinha dever de supervisão técnica em relação ao Sr. João Márcio Silva de Pinho, bem como em relação ao Sr. Andrete Cesar Santos da Silva. Ainda, constava expressamente do RACO 0347806, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

**ANDRETE CESAR SANTOS DA SILVA - CPF: 052.288.147-52 - COORDENADOR DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (SUBSTITUTO)**

*O responsável aprovou integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 que lhe fora submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, Especialista em Regulação. Por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, o Coordenador de Prestação de Contas (Substituto) submeteu o projeto ao Superintendente, com proposta de aprovação da prestação de contas do projeto 'À Deriva', com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59. A conduta denota desídia no exercício funcional, uma vez que tinha dever de supervisão técnica em relação ao Sr. João Márcio Silva de Pinho. Ainda constava expressamente do RACO 0347806, quanto à rubrica de alimentação, a informação de que: 'não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'.*

**JOÃO MARCIO SILVA DE PINHO - CPF: 049.200.846-92 - ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO**

*O responsável manifestou-se no Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806, acatando as justificativas apresentadas pela produtora do projeto 'À Deriva', sem efetuar qualquer análise consistente, basicamente anuindo ao que fora alegado por quem prestava contas, sem maiores atenções. Destaca-se a sua própria manifestação acerca das despesas com alimentação: 'Não é possível atestarmos se essa extrapolação é ou não realmente compatível com a obra'. Mesmo assim, diante da assumida impossibilidade de aferir o bom e regular uso do recurso público, manifestou-se pelo acatamento das razões apresentadas, incorrendo em dano ao Erário, com violação ao disposto nas Instruções Normativas-Ancine 124/2015, art. 22, inciso VI, e 125/2015, arts. 58 e 59. Desta forma, anuiu à baixa qualidade do planejamento realizado e transferiu o prejuízo para os cofres públicos, denotando desídia no exercício funcional.*

<i>Composição do débito</i>	
<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
45.832,94	20.03.2008
101.469,16	20.03.2008
47.619,04	20.03.2008
87.833,11	07.04.2008
150.694,85	07.04.2008
81.472,04	07.04.2008
160.000,00	13.06.2008
151.246,23	16.09.2008
8.753,77	16.09.2008
80.000,00	17.02.2009
80.000,00	20.04.2009

*Valor atualizado em 16/2/2018: R\$ 2.607.330,07*

*3.3) promover a audiência dos responsáveis a seguir identificados, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa da não-apuração de possíveis irregularidades identificadas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos' e 'Moscou', bem como do não-encaminhamento dos referidos projetos à análise financeira complementar, em violação ao disposto na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 28, inciso IV, na Lei 8.112/90, art. 117, inciso XV e na Lei 8.429/92, art. 10, inciso XX (subitens 68 a 76, do relatório de auditoria, peça 215).*

**MANOEL RANGEL NETO - CPF: 136.524.478-40 - DIRETOR PRESIDENTE À ÉPOCA**

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Diretor-Presidente da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 691-E/2017, 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

**ROBERTO GONÇALVES DE LIMA - CPF: 077.225.478-85 - DIRETOR**

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Diretor da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*



*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 691-E/2017, 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

**DEBORA REGINA IVANOV GOMES - CPF: 075.877.118-56 - DIRETORA**

*A responsável, no exercício de suas atribuições de Diretora da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta da responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 691-E/2017, 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

**ROSANA DOS SANTOS ALCÁNTARA - CPF: 021.496.387-03 - DIRETORA**

*A responsável, no exercício de suas atribuições de Diretora da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas no Relatório de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta da responsável é confirmada por sua assinatura nas Deliberações de Diretoria Colegiada n°s 402-E/2016 e 39-E/2016, por meio das quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

**MARCIAL RENATO DE CAMPOS - CPF: 070.606.477-16 - SUPERINTENDENTE DE FOMENTO**

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Superintendente de Fomento da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nos Despachos n°s 256-E/2017/SFO, 34-E/2016/SFO e 127/2016/CPC/SFO/ANCINE, por meio dos quais anui à não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos relatórios precedentes.*

**LUIS MAURICIO LOPES BORTOLOTTI - CPF: 001.480.267-88 - COORDENADOR DE PRESTAÇÃO DE CONTAS**

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Coordenador de Prestação de Contas da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, e 'Moscou', neste caso descritas no Relatório de Análise do Cumprimento do Objeto, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas n°s 95-E/2017/SFO/CPC, por meio do qual anui à proposta de não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo Sistema de Triagem*

*Financeira (STR) e 73-E/2016/SFO/CPC, por meio do qual propõe a não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo mesmo STR, bem como no Despacho 127/2016/CPC/SFO/ANCINE, no qual, juntamente com o Superintendente de Fomento, discorda da proposta de apuração de possíveis irregularidades identificadas no RACO nº 140/2013.*

**ANDRETE CESAR SANTOS DA SILVA - CPF: 052.288.147-52 - TÉCNICO EM REGULAÇÃO**

*O responsável, no exercício de suas atribuições de Técnico em Regulação da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas no projeto 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas no Relatório de Análise de Prestação de Contas, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta do responsável é confirmada por sua assinatura no Relatório de Análise de Prestação de Contas nº 73-E/2016/SFO/CPC, por meio do qual propõe a não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo Sistema de Triagem Financeira (STR).*

**THAINÁ DOMINGOS ALBERNAZ - CPF: 112.365.787-40 - TÉCNICA EM REGULAÇÃO**

*A responsável, no exercício de suas atribuições de Técnica em Regulação da Ancine, tomou ciência de possíveis irregularidades ocorridas nos projetos 'Cristo Redentor', 'Histórias de amor duram apenas 90 minutos', devidamente descritas nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas, não havendo adotado providências para a sua apuração, sob a justificativa de que referidos projetos não haviam sido sorteados para a análise financeira complementar.*

*A materialidade da conduta da responsável é confirmada por sua assinatura nos Relatórios de Análise de Prestação de Contas nºs 95-E/2017/SFO/CPC e 73-E/2016/SFO/CPC, por meio dos quais propõe a não-apuração das possíveis irregularidades identificadas pelo Sistema de Triagem Financeira (STR).*

*3.4) determinar à Agência Nacional do Cinema (Ancine), desde logo, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que:*

*c) apresente ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, revisão da Instrução Normativa 124/2015, ou edição de normativo que a substitua, de forma a:*

*iv. prever que em todos processos de prestações de contas haja, também, exame da documentação comprobatória das despesas realizadas, no que tange à análise orçamentária e à conciliação bancária (análise financeira) (subitens 31 a 36, do relatório de auditoria, peça 215);*

*v. vedar a tomada de decisão fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos, evitando-se a aprovação de prestação de contas com irregularidades, conforme verificado nos projetos O Barco, Moviecom Jaú, Motel, Orlando, Quatro Histórias e Meia, e a desconformidade com o princípio constitucional da prestação de contas (**accountability**) (subitens 31 a 36, do relatório de auditoria, peça 215);*

*vi. deixar de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa, bem como usar o mesmo documento na comprovação de mais de um projeto, representa irregularidade grave, passível de glosa da despesa e, se for o caso, de tomada de contas especial, e não apenas mera ressalva, conforme preconiza a Instrução Normativa 124/2015, art. 31, incisos IV e XIII, em afronta à consolidada jurisprudência do TCU, expressa, por exemplo, nos Acórdãos 933/2013-TCU-Plenário e 2430/2017-TCU-1ª Câmara (subitens 37 a 41, do relatório de auditoria, peça 215);*

*vii. deixar de inserir dispositivo que preveja a comprovação de contrapartida por meio de*

doação, conforme previsto no art. 20 do citado normativo interno, tampouco desprovida de nota fiscal ou equivalente que certifique, em virtude de a prática carecer de amparo legal e contrariar o art. 27 da Lei. 8.313/1991 ('A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuado a pessoa ou instituição vinculado ao agente') e o art. 12, parágrafo único, do Decreto 5.761/2006 ('vedada como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais'), em conformidade com a proposta de encaminhamento concernente ao Achado III.1 (subitens 37 a 41 e 210.1, 'a', do relatório de auditoria, peça 215),

d) apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, plano de ação para reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados ou aprovados com ressalvas com base na Instrução Normativa 124/2015, sem que haja ocorrido a análise complementar prevista no artigo 2º, inciso XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise tenha por base a conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, bem como outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, 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 (subitens 31 a 36, do relatório de auditoria, peça 215).

e) na reanálise das prestações de contas a que diz respeito a proposta de encaminhamento derivada do Achado III.1 (itens 37 a 41 e 210.1, 'b', do relatório de auditoria, peça 215), promova a glosa de todas as despesas efetuadas pelos proponentes, a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação mediante documento fiscal ou equivalente, em virtude de a prática carecer de amparo legal e contrariar o art. 27 da Lei. 8.313/1991 ('A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuado a pessoa ou instituição vinculado ao agente') e o art. 12, parágrafo único, do Decreto 5.761/2006 ('vedada como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais'), informando ao TCU, em relatórios anuais, as glosas efetuadas;

3.5) assinar prazo à Agência Nacional do Cinema (Ancine), nos termos do art. 251, caput e § 2º, do Regimento Interno, para que, em 15 (quinze) dias, a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, adote as providências necessárias à sustação do Contrato Administrativo 13/2016, celebrado entre a autarquia e a empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., com objetivo de execução indireta de atividades relativas à análise de prestações de contas de recursos públicos destinados a programas e projetos voltados às linhas de ação audiovisual, com vistas ao exato cumprimento do art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997 e do art. 9º, inciso IV, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017, que vedam a execução indireta de atividades inerentes a categorias funcionais do plano de cargos do órgão ou entidade contratante, devendo ser respeitado o direito de ampla defesa da empresa contratada (subitens 112 a 125, do relatório de auditoria, peça 215).

3.6) dar ciência ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que a celebração de avenças destinadoras de recursos públicos a projetos audiovisuais sem que haja condições técnicas, financeiras e operacionais de analisar as prestações de contas, bem como de fiscalizar in loco a execução física dos projetos, conforme observado em praticamente todos os processos de prestação de contas dos projetos da Ancine, contraria 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, constitui irregularidade grave e sujeita os gestores e demais que derem causa à responsabilização perante o Tribunal, nos termos da Lei 8.443/1992 (subitens 42 a 50, do relatório de auditoria, peça 215).

3.7) dar ciência à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que:

h) a ausência de análise de todos os documentos comprobatórios de despesa integrantes das prestações de contas dos projetos audiovisuais, conforme observado nos projetos 'O Barco', 'Quatro histórias e meia' e 'Motel', entre outros, constitui irregularidade grave, por afronta ao

*princípio constitucional da prestação de contas, bem como aos valores da transparência e da **accountability**, consoante disposto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, nos Decretos 6.299/2007, art. 15, § 1º e 8281/2014, art. 3º, parágrafo único, e no Acórdão-TCU 3235/2017-Segunda Câmara (subitens 31 a 36, do relatório de auditoria, peça 215);*

*i) nos projetos audiovisuais financiados com recursos públicos, a execução de itens orçamentários em valores e percentuais superiores aos dos orçamentos aprovados, sem adequada justificativa, conforme observado nos projetos 'Motel' e 'À Deriva', constitui irregularidade grave, por ofensa aos princípios do planejamento e da **accountability**, além do princípio constitucional da prestação de contas e do disposto na Instrução Normativa 124/2015-Ancine, art. 23, inc. VI (subitens 51 a 57, do relatório de auditoria, peça 215);*

*j) a inobservância das normas definidoras de falhas e irregularidades no uso de recursos destinados a ações audiovisuais, ensejadoras de ressalvas e não-aprovação das contas e até de glosas, previstas nos art. 23, 31 e 32 da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, a exemplo do verificado nos projetos audiovisuais 'Os Normais', 'Sem Controle', 'Procuradas', 'Pelé Eterno', '4º Hollywood Brazil Film Festival', 'História de Um Valente' e 'O Rei da Munganga', pode resultar na responsabilização dos gestores, bem como na descaracterização da boa-fé (subitens 58 a 61, do relatório de auditoria, peça 215);*

*k) o uso de recursos públicos para pagamento de tributos de natureza personalística, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), conforme verificado nas prestações de contas do projeto 'É proibido proibir', constitui irregularidade grave por se tratarem de tributos que devem onerar diretamente as pessoas envolvidas, não sendo cabível sua transferência à conta do Erário, de acordo com consolidada jurisprudência do Tribunal, expressa na Súmula TCU 254, bem como que a aceitação dessa prática nas prestações de contas dos projetos audiovisuais sujeita os gestores e demais servidores à responsabilização e penalização (subitens 62 a 67, do relatório de auditoria, peça 215);*

*l) a realização de pagamento, pela proponente prestadora de contas, a empresas com forte coincidência com sua própria composição societária, em especial quanto aos sócios dirigentes; com localização no mesmo endereço; com endereços incompatíveis com a atividade exercida; ou qualquer outra característica que permita concluir pela ocorrência de pagamentos à própria proponente, conforme observado nos projetos 'Motel', 'É proibido proibir' e 'Totalmente inocentes', configura pagamento irregular, por violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, de acordo com orientação jurisprudencial do TCU, da qual é exemplo o Acórdão 2922/2013-TCU/Plenário (subitens 100 a 111, do relatório de auditoria, peça 215);*

*m) a composição societária e outras características das empresas receptoras de pagamentos efetuados com recursos públicos deve ser objeto de verificação na análise das prestações de contas e, em qualquer caso, na presença de indícios de irregularidades, a fim de coibir pagamentos indevidos, conforme observado nos projetos 'Motel', 'É proibido proibir' e 'Totalmente inocentes', consoante os entendimentos jurisprudenciais contidos nos Acórdãos-TCU 11.910/2011-Segunda Câmara e 2.922/2013, 1.857/2015 e 980/2017-Plenário (subitens 100 a 111, do relatório de auditoria, peça 215);*

*n) a contratação de serviços, no regime de execução indireta, de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, a exemplo do Contrato Administrativo 13/2016, celebrado com a empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargos extintos, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal, constitui irregularidade, por afronta ao disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997 e no art. 9º, inciso IV, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2017 (subitens 112 a 125, do relatório de auditoria, peça 215).*

*3.8) recomendar ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Educação, à Casa Civil da Presidência da República e à Agência Nacional do Cinema (Ancine), integrantes do Comitê Gestor do FSA, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, 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 (subitens 42 a 50, do relatório de auditoria, peça 215).*

*3.9) recomendar ao Ministério da Cultura 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 (subitens 157 a 175, do relatório de auditoria, peça 215).*

*3.10) recomendar à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que, quando da revisão ou substituição da Instrução Normativa 124/2015, faça consignar vedação normativa à realização, pela proponente, de pagamentos a si mesma, materializados, entre outras formas, em valores pagos a empresas com forte coincidência com sua própria composição societária, com localização no mesmo endereço ou com endereços incompatíveis com a atividade exercida (subitens 100 a 111, do relatório de auditoria, peça 215).*

*3.11) comunicar à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que:*

*c) a aprovação de prestação de contas de projetos audiovisuais financiados com recursos públicos, com respaldo em normativos internos, a exemplo da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, ou de outro normativo que porventura venha a substituí-la, suprimindo a realização de análise orçamentária e de conciliação bancária, pode resultar na responsabilização dos gestores pela aprovação desses normativos e pelos eventuais débitos apurados nos autos, podendo ficar, ainda, descaracterizada a boa-fé dos responsáveis (subitens 31 a 36, do relatório de auditoria, peça 215);*

*d) por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados ou aprovados com ressalvas, os pagamentos de tributos de natureza personalística, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas deverão ser objeto de glosa e demais medidas necessárias (subitens 62 a 67, do relatório de auditoria, peça 215).*

*3.12) determinar à Secex-RJ que constitua processo apartado de representação, com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno, com vistas a apurar os indícios de irregularidades detectados nesta auditoria, consistentes na ausência de análise de prestações de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados aos*

*beneficiários finais pelos agentes financeiros credenciados, bem como seu alcance e efeitos, e propor ao Tribunal as medidas legais cabíveis, inclusive de natureza acautelatória, a partir de cópia de peças destes autos, em particular dos Contratos Ancine/Finep 049/2007, 026/2008, 049/2009, 113/2009 e 087/2011 (peças 17 a 21), Contrato Ancine/BNDES 09.2.1437.1 (peça 22), 15.2.0419.1 (peça 24), 17.2.0061.1 (peça 25), Contratos BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (peça 26) e 17.2.0061.2 (peça 28), Contratos Administrativos Ancine/Caixa 104/2010 e 048/2013 (peças 29 e 30) e das informações da Ancine sobre os projetos que teriam se beneficiado com recursos do FSA (peças 15 e 16) (subitens 126 a 156, do relatório de auditoria, peça 215).*

*3.13) encaminhar cópia do inteiro teor do Acórdão que vier a ser proferido, ao Ministério da Cultura, à Agência Nacional do Cinema (Ancine), à Secretaria Federal de Controle Interno, à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal e ao Conselho Nacional de Desburocratização.”*

8. Estando os autos conclusos, todavia, para o julgamento, a Ancine apresentou os expedientes, às Peças 239 e 240, com o objetivo de informar o TCU sobre as ações em andamento, em face do referido parecer com os indícios de irregularidade sobre a aprovação, o acompanhamento e a prestação de contas dos referidos projetos audiovisuais com o aporte de recursos públicos, tendo a Ancine noticiado, em suma, que:

(i) a IN n.º 124, de 2015, e a IN n.º 125, de 2015, estariam em processo de revisão com vistas à substituição do modelo Ancine+Simple, com a indigitada análise simplificada por amostragem das prestações de contas, pela adoção de modelo único de análise, com a submissão de 100% dos projetos à avaliação da relação de pagamentos e dos documentos fiscais;

(ii) teria sido promovida a reabertura dos processos de contas inerentes aos aludidos projetos (À Deriva, Cristo Redentor, Histórias de amor duram apenas 90 minutos e Moscou) para a devida reanálise; e

(iii) as demais questões sobre a necessidade de aprimoramento da operação da Ancine já seriam tratadas no âmbito do plano de ação instituído em resposta ao Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1).

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema (Ancine), durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simple empregada para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto) ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA (fomento direto).

2. Em suma, referida metodologia encontra suporte na IN Ancine n.º 124, de 2015, e na IN Ancine n.º 125, de 2015, e teria sido concebida com o intuito de supostamente conferir maior celeridade à análise dos processos de contas em projetos audiovisuais, a partir da adoção de procedimentos diferenciados, a exemplo da não verificação **a priori** dos documentos comprobatórios de dispêndios e do uso de amostragem para selecionar os processos a serem submetidos à análise completa.

3. A presente auditoria constatou, contudo, que, além de contrária à legislação aplicável, a nova metodologia não alcançaria os seus objetivos, em face da queda pouco expressiva no estoque de processos pendentes de análise e da redução dos mecanismos de evidenciação sobre eventuais fraudes, até porque essa nova sistemática ignoraria a ocorrência de falhas identificadas e possibilitaria a aprovação da prestação de contas sem a adequada comprovação dos dispêndios declarados.

4. Os achados de auditoria teriam, em síntese, revelado a ocorrência das seguintes falhas:

(i) não aderência ao princípio constitucional sensível inerente ao dever de prestar contas, ante a análise por amostragem;

(ii) subsistência de alguns dispositivos normativos tendentes a tratar, como meras ressalvas, algumas irregularidades graves;

(iii) celebração de avenças para além da capacidade operacional da Ancine;

(iv) ausência de justificativas para a execução de itens orçamentários em valores discrepantes do orçamento aprovado, com o subjacente dano ao erário;

(v) falta de apuração das irregularidades identificadas;

(vi) pagamento de tributos com recursos públicos;

(vii) comprovação de dispêndios com o uso de documentação sem o devido valor fiscal;

(viii) ocorrência de autocontrato com a identificação de empresas “noteiras”;

(ix) terceirização da análise da prestação de contas;

(x) falhas na análise das prestações de contas pelos agentes financeiros do Fundo Setorial Audiovisual; e

(xi) inadequada utilização de recursos audiovisuais.

5. Após a análise do feito, a então Secex-RJ propôs o envio de recomendações e determinações, além de propor a instauração de tomada de contas especial para apurar o possível dano ao erário no âmbito do Projeto “À Deriva”, tendo sugerido, ainda, a autuação de representação para apurar a ausência de análise sobre a prestação de contas dos recursos no FSA.

6. Diante, todavia, do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a Secex-RJ autuou o aludido processo de representação sob o TC 011.908/2018-1, ante o iminente risco de ocorrência de irregularidades com potencial dano ao erário pelas novas contratações derivadas do eventual lançamento de editais pelo então Ministério da Cultura, aí representado pela Secretaria do Audiovisual – SAV, para a seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro com objetivo de, em 2018, destinar o valor

de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão para o correspondente setor, a partir da operação do FSA pela SAV-MinC e Ancine.

7. Eis que, diante da correspondência de assuntos em ambos os processos, com os possíveis reflexos da aludida representação sobre esta auditoria, determinei o sobrestamento do presente feito para a unidade técnica emitir o seu parecer conclusivo em face dos novos elementos acostados aos autos, tendo, após a prévia oitiva dos responsáveis, o TCU prolatado o referido Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, junto TC 011.908/2018-1, nos seguintes termos:

*“(...) 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 do 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;”*

8. Vencido, no entanto, o suscitado prazo de 120 dias, a então Secex-RJ emitiu o seu parecer conclusivo, reiterando a proposta anteriormente formulada, com o acréscimo do envio de duas novas determinações à Ancine.

9. Estando os autos conclusos, todavia, para o julgamento, a Ancine teria informado, em suma, que: (i) a IN n.º 124, de 2015, e a IN n.º 125, de 2015, estariam em processo de revisão com vistas à substituição do modelo Ancine+Simple, com a indigitada análise simplificada por amostragem das prestações de contas, pela adoção de modelo único de análise, com a submissão de 100% dos projetos à avaliação da relação de pagamentos e dos documentos fiscais; (ii) teria sido promovida a reabertura dos processos de contas inerentes aos aludidos projetos (À Deriva, Cristo Redentor, Histórias de amor duram apenas 90 minutos e Moscou) para a devida reanálise; e (iii) as demais questões sobre a necessidade de aprimoramento da operação da Ancine já seriam tratadas no âmbito do plano de ação instituído em resposta ao Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1).



10. Incorporo, então, os pareceres da então Secex-RJ a estas razões de decidir, passando a discorrer sobre as principais questões processuais.

I – Da falta de observância ao princípio constitucional da prestação de contas.

11. A edição dos aludidos normativos com o suposto propósito de simplificar a análise financeira da prestação de contas dos ajustes afrontaria até mesmo os valores de governança pública, a exemplo da **accountability**, ao possibilitar a aprovação de prestação de contas sem a necessária documentação e sem a suficiente análise documental.

12. Ao tratar, por exemplo, de semelhante tentativa para a simplificada análise das prestações de contas pela Finep, no bojo do TC 035.725/2015-0, a 2ª Câmara do TCU proferiu o Acórdão 3.235/2017 e, aí, fixou o devido prazo para a efetiva reanálise das prestações de contas dos convênios impugnados, vedando a análise conduzida apenas sobre parte dos documentos ou realizada ou sobre as meras declarações do próprio convenente.

13. No âmbito da presente auditoria, a proposta da unidade técnica para a Ancine promover a revisão do seu normativo interno já foi contemplada pelo item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, no âmbito do TC 011.908/2018-1, tendo a referida entidade informado, às Peças 239 e 240, que as alterações determinadas pelo TCU já estariam em curso, e, assim, mostra-se desnecessária a repetição dessa determinação no presente momento, sem prejuízo, contudo, de o TCU determinar o monitoramento da aludida medida.

14. De todo modo, algumas questões tratadas nesta auditoria foram apenas parcialmente avaliadas no bojo do referido TC 011.908/2018-1 e, por isso, o TCU deve complementar parte das determinações ali prolatadas para corrigir as falhas nos parâmetros de revisão dos aludidos normativos internos e para impor a reanálise das prestações de contas não compreendidas pelo item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara.

II – Da necessidade de revisão dos aludidos normativos internos.

15. Nos termos do art. 31 da IN Ancine n.º 124, de 2015, a prestação de contas seria aprovada com ressalvas, a despeito de o proponente deixar de fixar as informações para a adequada identificação do projeto nos comprovantes de dispêndio (inciso IV) ou de lançar o mesmo documento fiscal nas relações de pagamento de diferentes projetos do mesmo proponente (inciso XIII).

16. Ocorre, todavia, que, ao tratar de matéria correlata, o TCU teria, por exemplo, proferido o Acórdão 2.430/2017-1ª Câmara e já teria assinalado que: *“configura irregularidade grave a falta de identificação do convênio nas notas fiscais, porquanto tal prática permite a utilização do mesmo documento fiscal para justificar a realização da despesa perante variados convênios”*.

17. Bem se vê que a suposta classificação de falha grave como mera ressalva não se configuraria como simples erro de registro, pois a indevida classificação comprometeria o adequado controle gerencial dos processos, além de inibir a adoção das necessárias medidas corretivas, afrontando o princípio administrativo da transparência.

18. O TCU deve, pois, determinar que que, ao promover a revisão dos seus normativos, a Ancine promova a supressão de todos dispositivos tendentes a permitir que as falhas materiais sejam classificadas como meras falhas formais resultantes em ressalvas.

### III – Da celebração de avenças para além da capacidade operacional de fiscalização.

19. A celebração de avenças para produções audiovisuais em quantidade superior à capacidade operacional da Ancine também se mostra inadequada, já que a jurisprudência do TCU tem assinalado que as instituições públicas só devem firmar convênios ou instrumentos congêneres se tiverem condições técnico-financeiro-operacionais de analisar as respectivas prestações de contas e, também, de efetivamente fiscalizar a execução física do ajuste, sob pena de responsabilidade, não podendo o concedente firmar acordos em quantidade superior a essa capacidade operacional (v.g.: Acórdãos 9.690/2011 e 3.642/2012, da 2ª Câmara, e Acórdão 1.224/2014, da 1ª Câmara).

20. Por essa linha, em vez de recomendar, o TCU deve determinar que: (i) as instituições responsáveis dimensionem a quantidade de convênios e instrumentos congêneres para o eventual repasse de recursos federais ao setor audiovisual, em patamar compatível com a respectiva capacidade operacional e, especialmente, com a efetiva capacidade de fiscalização sobre os beneficiários e a análise das respectivas prestações de contas, entre outros elementos, no aporte de fomento às atividades audiovisuais; e (ii) o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução física de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem dano ao erário, em desfavor da administração pública.

### IV – Das irregularidades não apuradas nos processos de prestação de contas.

21. A Agência teria deixado, ainda, de adotar as necessárias providências efetivas para a apuração dos indícios de irregularidade em, por exemplo, três projetos integrantes da correspondente prestação de contas.

22. A equipe de fiscalização assinalou que essa falha teria resultado o emprego do suscitado sorteio para a análise financeira complementar dos ajustes, não tendo esses três processos sido, então, sorteados, a despeito da atual notícia de a Ancine ter passado a promover a reabertura das contas dos aludidos projetos.

23. Essa irregularidade tende a se configurar como grave infração à norma legal orçamentário-financeira e, assim, o TCU deve determinar a audiência dos agentes públicos responsáveis para que apresentem as suas razões de justificativa em face da não-apuração das possíveis irregularidades identificadas nos aludidos projetos (“Cristo Redentor”, “Histórias de amor duram apenas 90 minutos” e “Moscou”), além do não-encaminhamento dos referidos projetos à análise financeira complementar.

### V – Das execuções orçamentárias discrepantes com o subsequente dano ao erário.

24. Na mesma esteira, a execução de ações orçamentárias em valores substancialmente diferentes do orçamento aprovado, sem a adequada justificção, não seria novidade para a Ancine, já que, por meio do Acórdão 4.133/2016-1ª Câmara, o TCU identificou o emprego de dispêndios não previstos no orçamento aprovado em prol de projeto audiovisual, tendo ficado ali registrado que a eventual realização de dispêndios não previstos no orçamento pode se constituir como débito, ainda que o projeto tenha eventualmente cumprido o seu objetivo.
25. Essa irregularidade foi identificada, por exemplo, em dois processos distintos, quando a diferença entre a despesa fixada e a executada teria resultado no adicional dispêndio de R\$ 118 mil e de R\$ 994 mil, tendo determinado item específico do primeiro projeto executado sido majorado em 98% frente ao orçamento fixado.
26. A aludida extrapolação de R\$ 994 mil sobre o projeto “À Deriva” não corresponderia a pequenos ajustes percentuais, já que equivalente ao dobro do dispêndio autorizado no orçamento, alcançando o indevido montante de R\$ 994.921,14.
27. Ao analisar esse ponto, a equipe de fiscalização assinalou que as justificativas então apresentadas à Ancine não denotariam a ocorrência de nenhuma imprevisibilidade, revelando, na verdade, a baixa qualidade no planejamento realizado.
28. Por conseguinte, a despeito de o projeto “À Deriva” estar relacionado para a reabertura das contas pela Ancine, mostra-se adequada a proposta da unidade técnica para a autuação de processo apartado de tomada de contas especial para apurar os indícios de dano ao erário, ficando, desde já autorizada a citação dos responsáveis.

#### VI – Da indevida utilização de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais.

29. O indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais estaria em dissonância com Súmula nº 254 do TCU, quando aduz que: “o IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.”
30. Por essa linha, o TCU deve determinar que a Ancine atente para a orientação veiculada pela Súmula nº 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como verificado nas prestações de contas do projeto “É proibido proibir”, sob pena de responsabilização dos agentes públicos pela eventual reparação do dano ao erário ou pela aplicação da correspondente multa legal, sem prejuízo de o TCU determinar, ainda, que, ao efetuar a reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais indevidamente aprovados, sem ou com ressalvas, promova a glosa dos pagamentos a título de tributos pessoais, a exemplo do IRPJ, do IRPF e da CSLL.

#### VII – Dos “autocontratos” e das empresas “noteiras”.

31. A equipe de auditoria teria identificado a ocorrência de três projetos com a indevida apresentação de documentos não-fiscais, como supostos comprovantes de despesa, a exemplo de recibos emitidos por meras sociedades empresárias em face de pagamentos por serviços supostamente contratados.

32. Para pior, em dois desses projetos, as informações obtidas junto à Receita Federal teriam evidenciado a coincidência de sócios nos níveis máximos de representação das aludidas empresas, ap passo que, no terceiro projeto, para além da coincidência no quadro societário, teria sido detectada a coincidência nos endereços da produtora e das duas empresas beneficiários dos indigitados pagamentos.

33. Esse mecanismo teria sido conduzido sob o título de “autocontrato”, com a realização de pagamentos da empresa em seu próprio favor, permitindo o surgimento de empresas “noteiras”, ante a emissão de notas fiscais de venda de mercadorias ou de prestação de serviços, sem a efetiva venda ou prestação do serviço.

34. Essa irregularidade é semelhante à enfrentada pela 2ª Câmara do TCU, ao prolatar o Acórdão 11.910/2011, quando imputou o correspondente débito apurado no projeto audiovisual conduzido pela Ancine, e, assim, no presente caso concreto, o TCU deve determinar: (i) a instauração de tomadas de contas especiais específicos para a apuração de eventuais débitos, ante a realização dos “autocontratos” com o eventual emprego de empresas “noteiras”; e (ii) a inclusão pela Ancine, em seus normativos internos, diante das informações acostadas às Peças 239 e 240, da vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor e, especialmente, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços empresariais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, devendo atentar, ainda, para a adicional observância ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara.

#### VIII – Da terceirização na análise das prestações de contas.

35. A equipe de auditoria identificou que, no âmbito do Contrato Administrativo nº 13/2016, teria sido promovida a terceirização da análise das prestações de contas.

36. Ocorre que boa parte dessa atividade não pode ser objeto de execução indireta, por não se configurar como atividade material acessória, instrumental ou complementar em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018.

37. Não por acaso, ao tratar de caso semelhante, o Plenário do TCU prolatou o Acórdão 1.069/2011 e, nele, assinalou que: *“as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas dos convênios ou instrumentos congêneres constituem atividade precípua e finalística da Administração e, em consequência, não podem ser objeto de terceirização”*.

38. Por conseguinte, em vez da imediata anulação do referido contrato público, o TCU deve determinar que a Ancine adote as providências necessárias para a eventual adequação do Contrato Administrativo nº 13/2016, permitindo a execução indireta das atividades de análise de prestações de contas, quando a tarefa se configurar como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos.

## IX – Das falhas cometidas pelos agentes financeiros do Fundo Setorial Audiovisual (FSA).

39. De acordo com a legislação aplicável ao FSA, a Ancine e o BNDE atuariam, respectivamente, como secretaria-executiva e agente financeiro do FSA, atuando, ainda, como agentes financeiros, as demais instituições credenciadas pelo Comitê Gestor do fundo, e, após o recebimento dos recursos enviados pela Ancine, os aludidos agentes financeiros deveriam repassar esses recursos do fundo aos beneficiários finais dos projetos de desenvolvimento, produção e comercialização de conteúdos audiovisuais ou de investimentos em salas de cinema e afins.

40. Pela referida legislação, as operações realizadas com os recursos do FSA, além dos serviços financeiros realizados pelo agente credenciado, deveriam ser evidenciados nas correspondentes prestações de contas, cabendo ao agente financeiro a deliberação sobre a aprovação da prestação de contas, para os projetos realizados com os recursos provenientes do FSA, e sobre a adoção das penalidades ou das medidas judiciais cabíveis.

41. A unidade técnica anotou que já teriam sido disponibilizados mais de R\$ 1 bilhão em recursos do FSA em prol de 1.491 projetos audiovisuais, por meio do aporte de R\$ 797 milhões a 1.174 projetos aprovados entre 2009 e 2016, mas não concluídos até a execução desta auditoria, além de R\$ 286 milhões a 317 projetos contemplados entre 2008 a 2014, mas já concluídos, estando, pois, sob o dever de terem apresentado as respectivas prestações de contas.

42. Ocorre, no entanto, que, diferentemente dos projetos financiados com os recursos da própria Ancine ou com os recursos de incentivos fiscais, os projetos financiados com os recursos do FSA não teriam contado com a devida prestação de contas sido, até a realização da presente auditoria.

43. Essa grave omissão afrontaria não apenas as disposições contratuais pactuadas pela Ancine com os agentes financeiros, mas também toda a regência normativa sobre o controle dos aludidos recursos públicos destinados ao fomento de projetos audiovisuais, devendo salientar que esses agentes financeiros credenciados pelo Comitê Gestor do FSA e contratados pela Ancine, a despeito da sobredita inércia, teriam sido remunerados em 1% ou 2% dos valores por eles repassados.

44. Diante, pois, da evidente fragilidade no controle dos recursos do FSA, ante a ausência, por exemplo, de análise sobre as respectivas prestações de contas e o elevado de dano ao erário resultante do aludido ato omissivo-comissivo, o TCU deve: (i) determinar a autuação de processo apartado de representação com vistas a apurar o alcance e os efeitos da referida irregularidade; (ii) reiterar a fixação do prazo para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais inerentes aos recursos do FSA, nos termos do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara; (iii) determinar o envio do plano de ação previsto no item 9.3.3 do referido Acórdão 4.835/2018 aos órgãos e entidades responsáveis, de modo a servir de subsídio para a adoção de providências com vistas a enfrentar as causas ensejadoras das anunciadas irregularidades, permitindo a efetiva gestão dos riscos de dano ao erário em face das estratégias promovidas no bojo do FSA, além de assegurar a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações de financiamento realizadas para o fomento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais.

## X – Da contrapartida por meio de doação.

45. Na mesma linha, diante do emprego de doação pelas proponentes a título de contrapartida, em ofensa, por exemplo, ao art. 27 da Lei nº 8.313, de 1991, e ao art. 12, parágrafo único, do então vigente Decreto nº 5.761, de 2006, o TCU deve determinar que a entidade promova a glosa de todos os

correspondentes dispêndios em face da reanálise das prestações de contas, abstendo-se de admitir esse procedimento na elaboração do novo regulamento em substituição da IN Ancine n.º 124, de 2015.

## XI – Das considerações finais.

46. A partir, enfim, do presente trabalho de auditoria e da autuação do referido processo de representação sob o TC 011.908/2018-1, foi também desencadeada, com a participação de unidades da secretaria do TCU e dirigentes da Ancine, entre outros representantes de instituições públicas e privadas, a 1ª reunião técnica com o intuito de iniciar os estudos técnicos para a possível incorporação de novas tecnologias de informação aos procedimentos de prestação de contas instaurados perante à Ancine, com a subsequente análise dessas contas por robô virtual, tendo a ata da referida reunião técnica sido, assim, acostada ao aludido TC 011.908/2018-1, em cumprimento ao despacho por mim prolatado nos seguintes termos:

*“(...) Considerando que os presentes autos tratam de representação formulada pela Secex-RJ sobre possíveis irregularidades com 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;*

*Considerando que, em 19/6/2018, o TCU prolatou o Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e, ao conhecer do feito, suscitou a adoção das seguintes medidas:*

*‘(...) 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;’*

*Considerando que, em face da dificuldade evidenciada nos autos para o registro e a análise de informações e de documentos nas prestações de contas dos projetos do setor audiovisual, ocorreu na Sala 248 do Anexo III do TCU, em 5/7/2018, a reunião por videoconferência com a Secex-RJ, além da participação presencial de servidores de diversas áreas do TCU e de integrantes do*

Ministério da Cultura e da Agência Nacional de Cinema, objetivando iniciar a discussão sobre a viabilidade da utilização da tecnologia do **blockchain** nas aludidas prestações de contas;

Considerando, assim, que a ata da aludida reunião técnica deve ser acostada aos autos com vistas a documentar o andamento da referida reunião técnica;

Determino que a ata da aludida reunião técnica seja acostada aos presentes autos, remetendo-se, em seguida, o processo à Secex-RJ para o devido prosseguimento do feito.”

47. Por essa esteira, em 10/7/2018, o jornal União junto à secretaria do TCU noticiou:

“(…) TCU discute o uso **blockchain** em prestações de contas da Ancine.

Essa tecnologia inovadora se destaca pela segurança. Ela envolve o registro de cada informação com a geração de código (**hash**) no bloco de informação. Esse **hash** passa a compor o código do bloco seguinte, criando uma cadeia de blocos interligados

#### O que é **blockchain**

O **blockchain** é uma tecnologia inovadora que está por trás, por exemplo, da moeda virtual **bitcoin**. Chama a atenção o seu alto nível de segurança, bem como diversas vantagens em relação a redes tradicionais. O próprio nome já revela tratar-se de uma cadeia de blocos, na qual cada novo bloco inserido deve ser registrado por múltiplos pontos de validação. Caso não seja confirmado pela maioria dos computadores validadores, o novo bloco não será aceito, e não poderá integrar a cadeia. Essa validação múltipla e simultânea acaba por conferir muito mais segurança às transações realizadas nesse tipo de ambiente.

Pode-se ainda afirmar, em linhas gerais, que o uso de uma rede blockchain deverá resultar em sistema de gerenciamento de informação seguro, podendo mesmo ser considerado imutável e inviolável. É um sistema distribuído, uma vez que as transações são confirmadas por diversas pessoas. Diferente do que ocorre nas redes centralizadas, como a de um banco, por exemplo, na qual todos os registros passam pelo mesmo validador, a própria instituição bancária. Ou seja, se alguém consegue fraudar o sistema centralizado do banco poderá realizar diversos registros falsos antes de ser descoberto. Isso é quase impossível de ocorrer em uma rede blockchain, pois cada registro só será aceito se validado pela maioria dos milhares de computadores, geralmente espalhados pelo mundo.

Isso é o que se chama de sistema compartilhado, pois a própria rede valida o sistema como um todo e cada uma das transações. Outra característica vantajosa do uso de **blockchain** é que ele é transparente, com regras claras e aplicadas a todos, constituindo-se campo fértil para a automação da execução de contratos e da prestação de contas, com transparência, confiabilidade e segurança nas operações realizadas.

#### **Blockchain** nas prestações de contas

Por todas essas vantagens e inovações é que foi promovida, na última quinta-feira (5), a primeira reunião técnica sobre o uso de **blockchain** para o registro e a análise de informações e documentos nas prestações de contas de projetos do setor audiovisual. Esse encontro foi conduzido pelo Gabinete do ministro-substituto André Luís de Carvalho, em cumprimento ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, do Tribunal de Contas da União (TCU).

Na ocasião, foi debatido o aprimoramento das normas internas para melhor disciplinar a apresentação e a análise de prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais da Agência Nacional do Cinema (Ancine), por fomento direto ou indireto. O objetivo é substituir a Instrução Normativa-Ancine 124, de 2015, sob a premissa de que todos os novos projetos devem ter as suas prestações de contas submetidas à integral análise pelo inovador emprego de blockchain, entre outras soluções de tecnologia da informação (TI) e comunicação.

*A reunião contou com a participação, por videoconferência, de representantes da Ancine, do Ministério da Cultura (MinC), além de especialistas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) e membros de organismos sindicais do setor audiovisual. Pelo TCU, estiveram presentes o ministro-substituto André Luís de Carvalho e representantes de seu gabinete; da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ); da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação); da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (SGI); do Centro de Pesquisa e Inovação (CePI), do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) e da Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI).*

*O uso de **blockchain** envolve o registro criptografado de cada informação com a subsequente geração do código de **hash** (algo como uma assinatura eletrônica), arrolado no bloco de informação. Parte desse **hash** passa a compor o código inserido no bloco seguinte para criar a cadeia de blocos interligados, tendo cada bloco uma parte da informação anterior. E, assim, é gerada a “impressão digital” para cada informação registrada, permitindo verificar se a informação é original ou alterada, já que a eventual alteração deixaria a sua marca.*

*Nas próximas reuniões técnicas, serão definidos os referenciais tecnológicos e jurídicos para o possível emprego de blockchain nas prestações de contas do MinC e da Ancine.”*

48. O eventual emprego, então, dessas novas tecnologias da informação no bojo dos procedimentos de prestação de contas, com a subsequente análise dessas contas via robô virtual pelo órgão federal repassador, pode vir a contribuir não apenas para a maior celeridade e efetividade no processo de prestação de contas dos repasses de recursos federais, mas também para a maior fidedignidade e confiabilidade das informações prestadas, merecendo os aludidos estudos técnicos serem desenvolvidos a partir da necessária implementação do correspondente projeto piloto sob a condução do Ministro-Relator para a aplicação em determinado segmento das prestações de contas a serem apresentadas à Ancine.

49. Incorporo, então, os pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir, enaltecendo o brilhante trabalho empreendido pela então Secex-RJ sob a execução dos Auditores Federais Carlos Wellington Leite de Almeida e Carlos Eduardo de Queiroz Pereira, com a supervisão do Diretor Marlos Roberto Lancellotti e a liderança do Secretário Marcio Emmanuel Pacheco.

50. Entendo, portanto, que o TCU deve promover a autuação da aludida tomada de contas especial, sem prejuízo de, em vez de meras recomendações, promover o envio de todas as determinações ora anunciadas nestas razões de decidir, diante da necessidade de evitar ou corrigir as irregularidades detectadas nos autos.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de março de 2019.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator



## ACÓRDÃO Nº 721/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.413/2017-6.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda. (CNPJ 67.431.718/0001-03); Andrete Cesar Santos da Silva (CPF 052.288.147-52); Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33); Débora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56); João Marcio Silva de Pinho (CPF 049.200.846-92); Luís Mauricio Lopes Bortoloti (CPF 001.480.267-88); Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40); Marcial Renato de Campos (CPF 070.606.477-16); Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85); Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03); Thainá Domingos Albernaz (CPF 112.365.787-40).
4. Órgão e Entidade: então Ministério da Cultura; Nacional do Cinema – Ancine.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado do Rio de Janeiro (Sec-RJ).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema (Ancine), durante o período de 1º a 25/8/2017, com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simple empregada para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais pelo aporte de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto) ou de repasses provenientes da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA (fomento direto);

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

9.1. retirar o sobrestamento do presente processo, nos termos do art. 47, § 3º, da Resolução TCU nº 259, de 2014;

9.2. determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Agência Nacional do Cinema – Ancine adote as seguintes medidas:

9.2.1. atente, ao realizar os ajustes sobre as normas internas em substituição à IN Ancine nº 124, de 2015, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, para a necessidade de:

9.2.1.1. abster-se de prever dispositivo tendente a permitir que:

9.2.1.1.1. as falhas materiais sejam classificadas como meras falhas formais resultantes de ressalvas, a exemplo das previstas no art. 31, IV e XIII, da atual IN Ancine nº 124, de 2015 (Achado III.2);

9.2.1.1.2. a comprovação de contrapartida ocorra por meio de doação ou sem a devida nota fiscal certificadora, entre outros documentos equivalentes (Achado III.1);

9.2.1.1.3. a tomada de decisão seja fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos, evitando a aprovação de prestação de contas com irregularidades, conforme verificado, por exemplo, nos projetos auditados (“O Barco”, “Moviecom Jaú”, “Motel”, “Orlando”, “Quatro Histórias e Meia”), em desconformidade com os princípios da transparência e da prestação de contas (Achado III.1);

9.2.1.1.4. o proponente deixe de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou use o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto (Achado III.2);

9.2.2. apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação, o devido plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, nos termos da IN Ancine nº 124, de 2015, caso não abarcados na determinação prolatada pelo item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise se desenvolva pela conferência de

todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, devendo o referido plano de ação conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, com os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, não devendo aí ser superior a 12 (doze) meses contados da ciência desta deliberação (Achado III.1);

9.2.3. promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a glosa dos seguintes itens de dispêndio:

9.2.3.1. pagamentos a título de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por terem sido equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, em respeito por analogia, assim, à Súmula nº 254 do TCU (Achado III.6);

9.2.3.2. todas as despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou equivalente, por contrariar o art. 27 da Lei nº 8.313, de 1991, e o art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 5.761, de 2006, informando o TCU, nos relatórios períodos da Ancine, sobre o resultados dessas glosas efetuadas;

9.2.4. atente para a orientação veiculada pela Súmula nº 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como verificado nas prestações de contas do projeto “É proibido proibir”, sob pena de responsabilização dos agentes públicos pela eventual reparação do dano ao erário ou pela aplicação da correspondente multa legal (Achado III.6);

9.3. determinar que, nos termos dos arts. 250, II, e 251 do RITCU, a Agência Nacional do Cinema adote as seguintes medidas:

9.3.1. promova a necessária adequação legal do Contrato Administrativo nº 13/2016, permitindo a execução indireta das atividades de análise de prestações de contas, quando a tarefa se configurar apenas como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos;

9.3.2. abstenha-se de contratar serviços para a execução por terceiros das atividades precípua e finalísticas da entidade, a exemplo do observado no Contrato Administrativo nº 13/2016 celebrado com a APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., ressalvada a expressa disposição legal em contrário ou se a ação for caracterizada como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos (Achado III.11);

9.3.3. inclua em seus normativos internos, diante das informações acostadas às Peças 239 e 240, a vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor e, especialmente, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços empresariais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, devendo atentar, ainda, para a adicional observância ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara (Achado III.10);

9.3.4. atente para o eventual emprego de novas tecnologias da informação, a exemplo do uso de **blockchain**, no bojo dos procedimentos de prestação de contas, com a subsequente análise dessas contas via robô virtual em prol do órgão federal repassador, podendo contribuir não apenas para a maior celeridade e efetividade no processo de prestação de contas dos repasses de recursos federais, mas também para a maior fidedignidade e confiabilidade das informações prestadas, de sorte a merecer os devidos estudos técnicos para o real desenvolvimento do aludido emprego, a partir da necessária implementação do correspondente projeto piloto para a efetiva aplicação dessas novas tecnologias da informação em determinado segmento de prestações de contas junto à Ancine, ficando autorizado, para tanto, que o Ministro-Relator dê prosseguimento às atuais reuniões técnicas entre o seu Gabinete e os dirigentes da Ancine, com a participação, entre outros, de unidades da secretaria do TCU e de representantes das eventuais instituições públicas e privadas, em face da apresentação do respectivo

cronograma de atividades com o correspondente plano de ação para a referida implementação do projeto piloto;

9.4. determinar que o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem dano ao erário, em desfavor da administração pública (Achado III.3);

9.5. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, como integrantes do Comitê Gestor do FSA, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional do Cinema dimensionem a quantidade de convênios e instrumentos congêneres para o eventual repasse de recursos federais ao setor audiovisual, em patamar compatível com a respectiva capacidade operacional e, especialmente, com a efetiva capacidade de fiscalização sobre os beneficiários e a análise das respectivas prestações de contas, entre outros elementos, para o aporte de fomento às atividades audiovisuais (Achado III.3);

9.6. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, em sintonia com os objetivos do correspondente Comitê Permanente para a Desburocratização instalado pelo Decreto S/N, de 7 de março de 2017, o Ministério da Cidadania avalie e regulamente a promoção do financiamento de projetos audiovisuais, de forma mais precisa, com o uso a ser dado aos recursos públicos disponibilizados, evitando os elevados percentuais de despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados, em coexistências com as bonificações de gerenciamento já remuneradoras das entidades beneficiárias, de modo a viabilizar a simplificação dos procedimentos de análise das prestações de contas e do uso regular dos recursos públicos aportados, além da redução dos custos e dos riscos à eficiência dos processos de gestão da correspondente política pública, fazendo também encaminhar a proposta nesse sentido ao Conselho Nacional de Desburocratização, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º, do referido decreto (Achado IV.1);

9.7. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.7.1. promova a audiência de Andrete Cesar Santos da Silva, Débora Regina Ivanov Gomes, Luís Mauricio Lopes Bortoloti, Manoel Rangel Neto, Marcial Renato de Campos, Roberto Gonçalves de Lima, Rosana dos Santos Alcântara e Thainá Domingos Albernaz, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem as suas razões de justificativa sobre a não-apuração, em suas respectivas esferas de atuação, das irregularidades identificadas nos projetos ora auditados (“Cristo Redentor”, “Histórias de amor duram apenas 90 minutos” e “Moscou”), além do não-encaminhamento dos referidos projetos à análise financeira complementar, em violação ao disposto no art. 28, IV, da IN Ancine nº 124, de 2015, no art. 117, XV, da Lei nº 8.112, de 1990, e no art. 10, XX, da Lei nº 8.429, de 1992 (Achado III.7);

9.7.2. promova a conversão do presente processo de fiscalização em tomada de contas especial pela autuação de apartado, por cópia, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 252 do RITCU, para a identificação dos responsáveis e a apuração do dano ao erário decorrente das condutas fraudulentas pelas pessoas relacionadas com a realização dos projetos ora auditados (“Motel”, “É proibido proibir” e “Totalmente inocentes”) e, especialmente, em face dos fortes indícios de pagamentos em favor das próprias proponentes, ante a notícia de realização de “autocontratos” com empresas “noteiras” (Achado III.10), além dos indícios, ainda, de dano ao erário no âmbito do projeto “À Deriva” (Achado III.7), ficando, desde já, autorizadas as necessárias citações dos responsáveis, sob as seguintes condições:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
20/03/2008	45.832,94
20/03/2008	101.469,16

20/03/2008	47.619,04
07/04/2008	87.833,11
07/04/2008	150.694,85
07/04/2008	81.472,04
13/06/2008	160.000,00
16/09/2008	151.246,23
16/09/2008	8.753,77
17/02/2009	80.000,00
20/04/2009	80.000,00

9.7.2.1. responsável: O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por realizar despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.2. responsável: Fernando Ferreira Meirelles, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.3. responsável: Paulo de Tarso de Carvalho Morelli, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.4. responsável: Andrea Barata Ribeiro, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.5. responsável: Manoel Rangel Neto, como então diretor-presidente da Ancine e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.6. responsável: Roberto Gonçalves de Lima, como diretor e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.7. responsável: Debora Regina Ivanov Gomes, como diretora e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a

prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.8. responsável: Marcial Renato de Campos, como superintendente de fomento, por aprovar integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, como Especialista em Regulação, e pelo Sr. Andrete Cesar Santos da Silva, como Coordenador de Prestação de Contas (Substituto), e, por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, submeter o projeto à Diretoria Colegiada, com a proposta de aprovação da prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.9. responsável: Andrete Cesar Santos da Silva, como coordenador de prestação de contas (Substituto), por aprovar integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 com base nas declarações da produtora do projeto “À Deriva” e sem efetuar qualquer análise consistente sobre o feito, além de propor a aprovação da prestação de contas do referido projeto, com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.3. autue o devido processo apartado de representação, por cópia destes autos, com vistas a apurar o alcance e os efeitos dos indícios de irregularidades detectados nesta auditoria, em face da ausência de análise de prestações de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual repassados aos beneficiários finais pelos agentes financeiros credenciados, além do seu alcance e efeitos, e com vistas a propor ao TCU a adoção as medidas cautelares e legais cabíveis, a partir de cópia das peças destes autos e, em particular, dos Contratos Ancine/Finep 049/2007, 026/2008, 049/2009, 113/2009 e 087/2011 (Peças 17 a 21), dos Contratos Ancine/BNDES 09.2.1437.1 (Peça 22), 15.2.0419.1 (Peça 24), 17.2.0061.1 (Peça 25), dos Contratos BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (Peça 26) e 17.2.0061.2 (Peça 28), dos Contratos Administrativos Ancine/Caixa 104/2010 e 048/2013 (Peças 29 e 30) e das informações da Ancine sobre os projetos beneficiados com os recursos do FSA (Peças 15 e 16) – Achado III.12;

9.7.4. envie a cópia do plano de ação resultante da determinação proferida pelo item 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Educação e à Casa Civil da Presidência da República, como integrantes do Comitê Gestor do Fundo Setorial Audiovisual, a fim de que, no exercício de suas finalidades e competências colegiadas previstas no art. 5 da Lei nº 11.437, de 2006, e nos arts. 5º e 8º do Decreto nº 6.277, de 2007, possam somar as providências para o cumprimento do referido plano de ação, com a cessação das correspondentes falhas, permitindo a gestão dos riscos de prejuízos à efetividade das estratégias promovidas por meio do aludido FSA e à eficácia e eficiência das ações de financiamento realizadas para o fomento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais (Achado III.12);

9.7.5. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Ministério da Cidadania, à Secretaria Federal de Controle Interno, à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Desburocratização e à Agência Nacional do Cinema, para ciência e eventuais providências; e

9.7.6. promova o monitoramento da determinação prolatada pelo item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, além das determinações proferidas por este Acórdão.

10. Ata nº 9/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/3/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0721-09/19-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral, em exercício