



Avenida Graça Aranha 35, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20030-002  
Telefones: (21) 3037-6001 ou (21) 3037-6002 - [www.ancine.gov.br](http://www.ancine.gov.br)

Ofício nº 18-E/2018-ANCINE/SEF

Rio de Janeiro, 16 de maio de 2018.

## **EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**

A **AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE**, autarquia federal em regime especial, com escritório central localizado na Avenida Graça Aranha, 35 – Centro, CEP: 20030-002, Rio de Janeiro - RJ, apresentar sua **MANIFESTAÇÃO**, nos termos do § 2º do art. 276 do RITCU.

### **I - DA REPRESENTAÇÃO**

Trata-se de representação formulada pela Secex-RJ sobre possíveis irregularidades com eventual risco de danos ao erário a partir das potenciais contratações derivadas 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.

Consoante a representação, tais medidas de governo ocorrem em momento coincidente com a conclusão de auditoria realizada na Ancine pela Secex-RJ (TC 0/7.4/3/2017-6, instrução à peça 15), em área identificada por levantamento anterior como de alto risco para o controle, a qual consiste na metodologia denominada "**Ancine+Simples**", adotada por aquela autarquia federal para análise das prestações das contas dos recursos públicos disponibilizados para projetos audiovisuais, tanto originários do FSA e do orçamento próprio da Ancine (fomento direto), quanto de incentivos fiscais previstos em lei (fomento indireto).

### **II - DOS FATOS**

Para um melhor entendimento sobre o programa "**Ancine+Simples**", há necessidade de se contextualizar a sua criação no cenário da agência.

A política pública do audiovisual foi ganhando escala no Brasil e se sofisticou, de modo que o conjunto de ações implementadas carrega o significado da evolução e das mudanças no financiamento do audiovisual nos últimos anos.

É cediço que o incentivo fiscal, o foco na produção e a exclusividade dos longas-metragens que eram as principais ferramentas desde o surgimento da agência em 2001, deixaram de ser as peças exclusivas de sustentação das políticas de financiamento.

Nessa toada, com o advento da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, a presença de filmes e obras seriadas na televisão brasileira foi ampliada, aproximando a produção da programação, quadruplicando a quantidade de obras brasileiras exibidas e mobilizando toda a capacidade técnica e artística instalada do país.

Assim, novos recursos deram ao Fundo Setorial do Audiovisual a capacidade e a exigência de uma ação financeira mais ampla e diversificada.

Hodiernamente, televisão, cinema, VoD e os jogos eletrônicos já são segmentos cuja produção e licenciamento de conteúdos independentes encontram-se em parcerias cada vez mais próximas e com maior evolução. E essas conquistas, obviamente, trouxeram novos desafios para a agência.

Portanto, é notório que houve uma significativa alteração na quantidade de projetos financiados e um aumento no valor do investimento público. Ademais, houve uma mudança de paradigma no financiamento e uma ruptura na forma de encarar o mercado interno (cinema, TV, VoD e jogos eletrônicos).

Dessa maneira, era imperioso que se construísse um modelo de prestação de contas e acompanhamento de projetos que fosse condizente com o aumento exponencial da quantidade e a diversificação das obras incentivadas.

Dessa maneira, o modelo "**Ancine+Simples**" significou um passo de reorganização nos procedimentos e ferramentas da Agência e de integração substancial dos mecanismos de incentivo fiscal com o Fundo Setorial do Audiovisual, para que esses avanços e desafios possam se consolidar e permitir novas conquistas.

Frise-se que o **Relatório de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secretaria de Controle Externo no Rio de Janeiro – Secex/RJ**, com vistas a subsidiar futuras ações de controle na Agência Nacional do Cinema – Ancine (**TC-014.483/2016-5**), já havia apontado para a importância da criação de um sistema de prestação de contas que simplificasse as ações. De modo que a agência conseguisse cumprir as suas missões institucionais.

Em primeiro lugar, o referido relatório detecta os riscos de não cumprimento dos objetivos institucionais utilizando a fórmula *SWOT* e, posteriormente, aponta as medidas que são implementadas pelo órgão para suplantar essas questões. Nesse sentido, na página 13 do referido relatório, na análise do macroprocesso "Desenvolver", foram detectados os seguintes riscos:

**R1: Demandar tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas. R2: Demandar tempo excessivo para resolver questões internas.**  
*R3: Tomar decisões equivocadas ou ineficientes. R4: Concentrar a destinação de recursos de fomento entre poucos beneficiários. R5: Perder informações constantes em bases de dados e outras formas de arquivo. R6: Inviabilizar a criação e adoção de soluções de TI próprias da Ancine. R7: Atuar a entidade em contexto de elevada incerteza e sem possibilidade de se planejar R8: Reduzir-se a dotação orçamentária e financeira*  
**R14: Retardar o cumprimento de metas institucionais. R15: Paralisar setores essenciais à atividade da Ancine. R18: Reduzir a motivação e o desempenho da equipe da área internacional R19: Reduzir a qualidade das informações prestadas pelos agentes econômicos. R20: Gerar dano aos cofres públicos ou aplicação ineficiente de recursos.**

De igual forma, na página 19 do referido relatório, na análise do macroprocesso "Regular", também foram detectados os seguintes riscos:

**R1: Demandar tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas.** - **R2: Demandar tempo excessivo para resolver questões internas.** - R3: Tomar decisões equivocadas ou ineficientes. - R9: Reduzir a efetividade da ação reguladora e fiscalizadora da entidade - R10: Aumentar a dificuldade para obter dados primários sobre o setor audiovisual brasileiro - R13: Aumentar a judicialização de questões em desfavor da agência.

Sendo certo que o modelo "**Ancine+Simples**" foi destacado no corpo do relatório (fls. 03), consoante se verifica a seguir:

*"Ultimamente, a Ancine conduz três iniciativas de especial relevância para a consecução de seus objetivos institucionais. O Programa **Brasil de Todas as Telas**, iniciado em 2014, constitui-se no mais importante programa de fomento ao setor audiovisual brasileiro e visa a transformar o Brasil em um centro produtor e programador de conteúdo. O **Projeto Ancine+Simples** tem por finalidade aperfeiçoar a gestão do financiamento público do setor audiovisual, aumentando a produtividade e a transparência dos processos. Por fim, o Sistema de Controle de Bilheteria (SCB) visa a contribuir para a obtenção tempestiva de informações sobre o desempenho do setor audiovisual, o que se constitui, hoje, em um importante limitador das atividades da entidade".*

Na página 25, item 118, onde consta o contexto dos riscos avaliados, há destaque para o risco de "Demandar tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas (R1)", o qual, segundo o parecer *"contém a possibilidade de prejudicar toda a atuação da Ancine. Isso porque a atividade finalística da agência depende, fundamentalmente, da relação com o público externo e da capacidade de atender tempestivamente às suas demandas. Qualquer redução no tempo de resposta para a análise de projetos e outras demandas que lhe são submetidas importa em fragilização da sua capacidade de cumprir com a missão institucional que lhe é confiada".*

Há, ainda o destaque no voto do Relator, Dr. Marcos Bemquerer Costa do seguinte trecho:

*Atuando em ambiente formado pelo segmento de TV por Assinatura e o de Salas de Exibição, a Ancine tem se empenhado em três iniciativas com vistas ao **atingimento de seu objetivo institucional**: i) o Programa Brasil de Todas as Telas; **ii) o Projeto Ancine+Simples**; e iii) o Sistema de Controle de Bilheteria. 6. O Programa Brasil de Todas as Telas é uma iniciativa de fomento ao setor audiovisual brasileiro, cujo objetivo principal é transformar o Brasil em um centro produtor e programador de conteúdo. Já o Projeto Ancine+Simples visa ao aperfeiçoamento da gestão do financiamento público do setor audiovisual, por meio do aumento da produtividade e da transparência dos processos. Por fim, o Sistema de Controle de Bilheteria tem por finalidade contribuir para a obtenção tempestiva de informações sobre o desempenho do setor audiovisual*

Portanto, fica claro que a revisão do modelo de prestação de contas é uma medida fundamental para viabilizar o desenvolvimento do setor.

De todo o modo, também não se questiona a necessidade de impingir aprimoramentos à norma anterior. O que ressalta a importância do estudo realizado pela Secex-RJ no ato de realizar a representação.

Cumprido esclarecer que o Diretor-Presidente da Ancine foi nomeado no dia 02 de Janeiro de 2018 e está iniciando uma nova gestão da agência. De modo que tais apontamentos permitem a

realização dos ajustes necessários para que sejam preservados os princípios constitucionais da transparência, da prestação de contas e do *accountability*.

### III - DOS FUNDAMENTOS

#### 1. DA NATUREZA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NO MODELO "ANCINE+SIMPLES"

Inicialmente, insta esclarecer que o modelo "ANCINE + Simples" não tem cunho meramente declaratório. O que ocorre é a definição de um procedimento de prestação de contas com foco na avaliação da execução do volume de recursos disponibilizados, considerando os objetos pactuados e as obras realizadas, o que não exime as empresas proponentes das responsabilidades inerentes à correta comprovação das despesas através de documentação hábil. A metodologia tem o objetivo de garantir maior eficiência na operação, sem comprometimento da segurança necessária para a correta aferição da aplicação dos recursos em projetos audiovisuais, observando os princípios constitucionais da eficácia, eficiência, celeridade e da razoável duração do processo.

Nesse diapasão, para um quantitativo de até 95% dos projetos executados, a prestação de contas se constitui do *Relatório de Prestação de Contas*, que consiste na verificação documental, processual e contábil do volume de recursos disponibilizados, desde que haja aderência do objeto realizado ao objeto pactuado e a aprovação da execução orçamentária do projeto, realizada nas etapas de acompanhamento da execução e cumprimento do objeto.

Para um quantitativo não inferior a 5% dos projetos, que compõem o plano amostral, a prestação de contas também incluirá o *Relatório de Análise Financeira Complementar*, que consiste no detalhamento das informações apresentadas, de forma a verificar a aderência da documentação comprobatória da execução ao projeto propriamente dito. Cabe ressaltar que todos os projetos que apresentem ressalvas durante as etapas de acompanhamento da execução orçamentária e cumprimento do objeto são encaminhados para a realização do *Relatório de Análise Financeira Complementar*, e, portanto, não podem ser incluídos no plano amostral referido.

Além dessas ações, outro instrumento acessório é o Plano Semestral de Inspeção que determina a realização de visitas às empresas proponentes com vistas a aferir a documentação fiscal comprobatória da execução do projeto.

Ressalte-se que a essencialidade do controle não se reflete na simples imposição de um modelo burocrático - *solene e formalista*. Ao contrário, a legislação vigente reconhece a necessidade da racionalização de procedimentos, mediante a simplificação de processos e a supressão de mecanismos meramente formais, ineficientes ou antieconômicos. Ausculte-se o disposto no art. 14 do Decreto-Lei nº. 200, de 1967.

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

Diante disso, fica claro que o modelo "ANCINE+Simples" atende ao princípio constitucional da prestação de contas, o que não significa dizer que o mesmo não precisa ser aprimorado com as orientações do TCU, mas sempre considerando os princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, sem olvidar o disposto no art. 14 do decreto-lei 200/67 supracitado, ao dispor que "*o trabalho administrativo será racionalizado mediante **simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.***"

Na sequência, cumpre informar que o procedimento de Prestação de Contas na ANCINE tem como base o Decreto 8281/2014, que confere uma ênfase à competência regulatória da ANCINE (vide o caput do art. 3º do Decreto). Fica evidenciada a pretensão de um maior detalhamento da atuação

administrativa da Agência, em atenção à segurança jurídica e a previsibilidade dos agentes envolvidos. Ademais, o dispositivo ocupa-se de encomendar à ANCINE uma normatização que observe aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, pois recomenda que se leve em conta os objetivos e as metas do financiamento ao audiovisual, tal como preconizado nas Instruções Normativas nº 124 e 125.

## **2. DO DECRETO 8.281/2014 e Decreto-Lei nº 200/1967**

O Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014, instituiu uma sistemática para aprovação, acompanhamento e fiscalização de projetos audiovisuais, bem como para apresentação e análise da prestação de contas dos recursos públicos utilizados.

O dever de prestar contas da utilização de recursos públicos emerge do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Cabe enfatizar que tal dever não é apenas dos agentes públicos, mas de qualquer pessoa que se utilize de verbas públicas. Trata-se, portanto, de um dos elementos constitutivos do Estado Democrático de Direito.

O Decreto 8.281 de 2014 pretende que seja estabelecido um paradigma para os procedimentos de acompanhamento, fiscalização e análise dos financiamentos públicos. Em suma, a iniciativa pretende um arranjo de regras sobre o procedimento de análise das contas dos projetos audiovisuais.

O referido Decreto confere uma ênfase à competência regulatória da ANCINE (vide o caput do art. 3º do Decreto). Fica evidenciada a pretensão de um maior detalhamento da atuação administrativa da Agência, em atenção à segurança jurídica e a previsibilidade dos agentes envolvidos. Ademais, o dispositivo ocupa-se de encomendar à ANCINE uma normatização que observe aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, pois recomenda que se leve em conta os objetivos e as metas do financiamento ao audiovisual.

Corroborando esse entendimento, inclusive por meio de Acórdão próprio TCU, que em seu Acórdão 1798/2009 – TCU Plenário, encontramos em seu Relatório:

***“(...) 9. Dessa forma, é inabdicável o dever do Ministério da Cultura de estabelecer diretrizes para a gestão dos recursos, seja propondo regramentos que se amoldem à legislação em vigor, seja apresentando proposta de nova normatização, como no caso em análise, sem se abster de regulamentar, tanto para o público externo quanto para o interno, todos os atos necessários à fiscalização e controle da aplicação dos valores disponibilizados.(...)”***

Neste contexto, a ANCINE editou as Instruções Normativas nº 124 e 125, ambas de 22 de dezembro de 2015, visando detalhar de forma minuciosa o procedimento de apresentação e análise da prestação de contas.

Diante do paradigma apresentado, a ANCINE busca um acompanhamento efetivo da execução dos projetos, a partir de um mecanismo de fornecimento e acesso às informações relevantes, que começa com aprovação e se desenvolve durante a execução, sem embargo dos expedientes de fiscalização e apuração de despesas realizadas com recursos públicos (vide o parágrafo único do art. 3º do Decreto).

Os mecanismos de controle indicados no Decreto são racionais e adequados, portanto capazes de prover eficácia, efetividade e economicidade à atuação administrativa; além de ensejar resultados mais seguros e confiáveis para a avaliação dos projetos financiados.

Observa-se que estão presentes critérios objetivos para o tratamento diferenciado de projetos, com vistas ao aprofundamento da fiscalização e apuração de suas contas (vide o parágrafo único do

art. 9º do Decreto).

O Decreto adota uma sistemática centrada na consensualidade e na eficiência administrativa, salientando que este modelo de governança não implica fragilização indevida do controle, um dos princípios fundamentais da Administração Pública (vide o inciso V do art. 6º e o art. 13 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967).

Ressalte-se que a essencialidade do controle não se reflete na simples imposição de um modelo burocrático - *solene e formalista*. Ao contrário, a legislação vigente reconhece a necessidade da racionalização de procedimentos, mediante a simplificação de processos e a supressão de mecanismos meramente formais, ineficientes ou antieconômicos (vide o art. 14 do Decreto-Lei nº. 200, de 1967). Confira-se.

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

O Decreto contempla um novo paradigma para o acompanhamento, a fiscalização e o controle das contas dos projetos. Contudo, fica evidente a adoção de mecanismos subsidiários de controle.

Depreende-se uma relação de complementariedade entre as disposições de acompanhamento e fiscalização dos projetos, de modo a emprestar a maior eficiência possível ao controle da utilização de recursos públicos.

São mecanismos de complementariedade: as regras sobre a utilização dos recursos públicos, em observância ao planejamento apresentado pelo proponente - *orçamento aprovado* - e aos preços praticados pelo mercado; os limites e condições para movimentação financeira dos recursos, por meio de contas abertas ou autorizadas pela ANCINE; a imposição de forma adequada para documentação das despesas realizadas, além das obrigações de conservação e guarda do acervo documental; e a adoção da sistemática de amostragem para análise de projetos (vide os art. 3º, caput do art. 5º e art. 6º do Decreto).

Registre-se que o controle efetivo do projeto se inicia com a sua aprovação, uma vez que cabe a ANCINE, ao analisar e aprovar um projeto, determinar o seu custo, ou seja, os limites de execução de despesas por meio de recursos públicos, e não apenas com a apresentação das constas, ao término da execução, que terá o objetivo de aferir se as características da obra/projeto aprovados pela ANCINE foram cumpridas.

Não se pode olvidar da imprescritibilidade das ações para reparação de danos ao erário (*vide o § 5º do art. 37 da Constituição Federal*). Evidência que reforça a possibilidade de um resultado profícuo, a partir do emprego dos mecanismos de controle em referência.

Há uma preocupação especial em relação aos princípios administrativos da publicidade e do controle. Tanto que o Decreto preceitua: o amplo acesso dos órgãos de controle às movimentações de recursos públicos; a abertura dos procedimentos amostrais para análise das contas de projetos; e a divulgação das informações relevantes sobre a utilização dos recursos públicos (vide o parágrafo único do art. 5º, o caput e §§ do art. 8º e o art. 12 do Decreto).

A edição de disposições procedimentais uniformizadoras, por meio de regulamento, atende ao paradigma do Estado Democrático de Direito. Isto porque, diante da generalidade e abstração da legislação, o regulamento torna praticável a atuação administrativa. Deveras, a regulamentação empresta segurança jurídica - *subprincípio do Estado Democrático de Direito* - para a Administração Pública e para os agentes econômicos envolvidos.

O Decreto encontra seu fundamento constitucional nos incisos IV e VI, “a”, do art. 84 da Constituição Republicana de 1988<sup>[1]</sup>, uma vez que compreende a fiel execução de Lei, além da organização e o funcionamento da Administração Pública Federal.

Trata-se de regulamento, portanto, de prerrogativa constitucional do Chefe do Poder Executivo, com vistas à edição de normas jurídicas, complementares à lei, e para sua fiel execução.

A partir das lições do de Hely Lopes Meirelles<sup>[2]</sup>, afirma-se que:

*“No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem, a reclamar providências imediatas da Administração, impõem se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de regulamentar, através de decreto, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa. O essencial é que o Executivo (...) não invada as chamadas “reservas da lei”, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (art. 5º)”.*

No plano normativo infraconstitucional, o Decreto encontra validade na Medida Provisória nº. 2.228-1, de 2001, e na Lei nº. 11.437, de 2006.

O Decreto em questão leva em consideração o princípio da eficiência na implementação de uma política pública, sem se afastar da observância do princípio da legalidade.

O princípio da eficiência não pode ser entendido apenas como maximização financeira, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbem ao Estado. Neste sentido, a Administração Pública deve obter a maior realização prática das finalidades atribuídas pelo ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o Estado, como para os agentes econômicos envolvidos<sup>[3]</sup>.

A esse respeito, Alexandre Santos Aragão esclarece que o princípio da eficiência se aproxima do princípio da economicidade. No entanto, segundo o próprio, o mais importante é a influência do referido princípio na interpretação da legislação, no momento de sua aplicação por parte do agente público, conforme se observa a seguir:

*“Os resultados práticos da aplicação das normas jurídicas não constituem preocupação apenas sociológica, mas, muito pelo contrário, são elementos essenciais para determinar como, a partir de dados empíricos, elas devam ser interpretadas (ou reinterpretadas), legitimando a sua aplicação.*

...

*A eficiência administrativa é o dever de escolha de melhores e menos custosos meios para a produção da maior satisfação para o maior número de cidadãos, mas dentro das possibilidades legalmente admissíveis e dentro das interpretações plausíveis que existirem. Ou seja, o princípio da eficiência deve ser visto sempre dentro da legalidade : deve-se observar a opção interpretativa ou discricionária mais eficiente que a lei admitir.*

*Não se trata de descumprir o ordenamento jurídico, mas apenas de, no processo de sua aplicação, prestigiar os seus objetivos maiores e consequências práticas decisão a ser tomada, em vez de se focar apenas na subsunção formal às suas regras.*

*O Princípio da Eficiência se vê ainda mais reforçado pelo Princípio da Proporcionalidade, já que, também por força de seus elementos “adequação” e “necessidade”, não se poderia adotar meio (normalmente uma interpretação) inadequada ou desnecessariamente oneroso ao atingimento das finalidades legais, pelo simples apego a uma legalidade formal,*

*impondo-se uma legalidade material e ampla, cujo substrato encontra-se na realização menos onerosa possível dos objetivos constitucionais e legais que estiverem em jogo. A eficiência, tal como moralidade, também integra o bloco da legalidade ampla. Assim, um ato ou lei (ou a sua aplicação em determinado caso concreto) indubitavelmente ineficiente é inconstitucional por violação do caput do art. 37 da Constituição Federal. O princípio da eficiência é um instrumento de se garantir que os objetivos da lei (rectius, do ordenamento jurídico) sejam alcançados.”<sup>[4]</sup> (original sem grifos)*

Depreende-se, do exposto, que a Administração, ao implementar um programa de fomento, deve buscar a interpretação que atenda ao interesse público, bem como atinja as metas e objetivos estabelecidos, visando proporcionar os melhores resultados, ressaltando que a prestação de contas, bem como a sua análise, insere-se nesse processo.

Conforme mencionado, a ANCINE editou a Instrução Normativa nº 124, 22 de dezembro de 2015, visando detalhar de forma minuciosa o procedimento de apresentação e análise da prestação de contas.

Este detalhamento tem por objetivo dar maior segurança jurídica aos beneficiários de recursos públicos, bem como propiciar maior celeridade na análise das contas apresentadas, sem afastar o rigor exigido para a verificação da adequada destinação dos recursos públicos.

Portanto, não se vislumbra qualquer ilegalidade ou irregularidade na atuação da ANCINE no que concerne à aplicação do Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014, ou à regulamentação levada a cabo por intermédio da edição da Instrução Normativa nº 124, de 2015.

### **3. De Proposta de Plano de Ação para aperfeiçoamento do ANCINE+SIMPLES**

#### **3.1. INFORMAÇÃO SOBRE NOVA GESTÃO E COMPROMISSO NO PLANO DE AÇÃO**

Conforme publicação constante no diário oficial da união no dia 02 de janeiro de 2018, o Diretor Christian de Castro Oliveira foi nomeado Diretor-Presidente desta agência, sucedendo o mandato da Diretora Debora Ivanov que estava exercendo as funções da presidência na qualidade de presidente interina que sucedeu o Diretor Manoel Rangel Neto.

Diante disso, deve ser ressaltado, portanto, que o período abrangido pela fiscalização que deu azo à Representação referente ao TC 011.908/2018-1, de 01/01/2016 até 30/06/2017, está quase todo contido durante a parte final da gestão do Sr. Manoel Rangel Neto, quase cinco meses, e durante o mês inicial da gestão da presidente em exercício Sra. Debora Ivanov.

Nesse sentido, o atual Diretor-Presidente, Christian de Castro, se encontra exercendo o mandato há menos de cinco meses na ANCINE.

Especificamente com relação à Prestação de Contas, Apesar dos processos referentes aos recursos exclusivos do FSA ainda não terem sido analisados, muitas obras são executadas também por meio de recursos incentivados.

Além disso, as proponentes de projetos contemplados pelo FSA, em sua grande maioria são as mesmas que executam projetos por meio de recursos incentivados. Por este motivo, para os projetos que contêm com recursos do FSA e de leis de incentivo ao mesmo tempo, podemos afirmar que sua

forma de execução, que deve estar replicado em ambos os projetos (incentivo e FSA), está sendo aferida quando da análise dos projetos de recursos incentivados.

Desta forma, quando uma proponente se omite em relação a alguma obrigação, ou apresenta falhas na execução de seus projetos, ela poderá ser classificada como inadimplente.

Com relação a ausência de análise dos recursos do FSA, esclareça-se que 191 processos de prestações de contas de obras financiadas por meio do FSA foram inseridos no "ANCINE+Simples", restando divididas em 8 lotes de análise.

Frise-se que o intuito do atual Diretor-Presidente é de implementar um novo modelo de gestão na Ancine, permitindo assim a adoção e a absorção das melhores práticas de *accountability* desejáveis para o setor público. O que denota o fato de que os achados e apontamentos encontrados pelo TCU presentes no relatório passem viabilizar a realização dos ajustes necessários de modo que sejam preservados os princípios constitucionais da transparência e da prestação de contas. Fica ressaltada ainda mais a importância do estudo realizado pela Secex-RJ.

Assim, diante do relatório apresentado pelo TCU, fica evidenciado que há uma necessidade de impingir aprimoramentos às normas anteriores formuladas pela agência e da necessidade da utilização de métodos mais eficientes e eficazes no âmbito da prestação de contas. Por este motivo que a agência está envolvendo o seu qualificado corpo técnico para engendrar um conjunto de atos, na forma de um Plano de Ação, com o escopo de aprimorar seus mecanismos de prestação de contas equacionando a razoável duração do processo e a finalidade pública com a prestação de contas e a transparência.

## 3.2. PLANO DE AÇÃO

### 3.2.1. SISTEMATIZAÇÃO E INFORMATIZAÇÃO

Na área de fomento da Ancine, os sistemas utilizados são os seguintes:

- **SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES - SEI:** Sistema cedido pelo Ministério do Planejamento, responsável por abarcar todos os processos administrativos da agência;
- **SISTEMA ANCINE DIGITAL - SAD:** Sistema responsável por suportar a maior parte de solicitações dos agentes econômicos, desde o registro de obra, registro de agentes econômicos até a plataforma de projetos (abaixo), bem como a emissão de relatórios gerenciais que permitem o acompanhamento da evolução das análises realizada;
- **SANFOM:** Plataforma de projetos interligada ao SAD responsável pela aprovação de projetos de fomento indireto, bem como pela análise orçamentária tanto de fomento indireto quanto de projetos do FSA.
- **SALIC:** Sistema herdado do Ministério da Cultura, relativo ao acompanhamento interno de projetos com fruição de recursos de fomento indireto (leis de incentivo);
- **SABF:** Sistema responsável por gerir todos os boletos de Condecine Remessa. Através desse sistema, a Ancine fiscaliza a emissão, aprova a aplicação de boletos em projetos audiovisuais, faz a abertura e a gestão de contas de recolhimentos, a vinculação de contribuintes estrangeiros às contas de recolhimento, controla quem pode emitir boletos para cada conta de recolhimento e, dentro de alguns meses, fará também o controle das transferências dos boletos para projetos aprovados por esta Agência.

- **SISTEMA BRDE:** Sistema hospedado e de responsabilidade do Brde para inscrição de projetos nas camadas públicas do FSA;
- **SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DE PRAZOS E OBRIGAÇÕES – SAPIO:** Sistema em implementação, responsável para acompanhamento das obrigações e prazos dos projetos referentes ao FSA;
- **SISTEMA STR:** Sistema interno que permite cruzamento de informações constantes na relação de pagamentos de projetos sorteados para análise financeira complementar, automatizando parte do esforço de levantamento de informações que precisam ser aferidas nestas análises.

Há uma necessidade latente de integração e melhoria dos sistemas, de uma forma geral, desde a automatização de etapas e procedimentos realizados por servidores até a unificação de bancos de dados ou integração de sistemas e processos.

A gestão anterior da Ancine, desde 2015 vem buscando implementar um sistema único de gerência de projetos audiovisuais na casa, nomeado como SIM. Esse sistema terá um banco de dados unificado/interligado, além de servir como plataforma tanto interna, quanto externa para tramitação de projetos.

A partir de janeiro de 2018, com a entrada da nova gestão na Ancine, o projeto do sistema SIM vem sendo revisto, para que possa, em um prazo menor, gerar um ganho operacional na agência.

Diversas outras ações de melhoria e desenvolvimento estão sendo planejadas, para aprimorar os sistemas de informação da Agência. Desta forma, informamos abaixo o plano de ação inicial que envolve as ações já em desenvolvimento, bem como o incremento de proposições, para dar suporte de curto e médio prazo ao atendimento dos objetivos da Agência.

- **Revisão do sistema SIM - Ação já em desenvolvimento:** O sistema está sendo revisto em seu nível estrutural, com a previsão de 4 níveis de entrega e mudança do paradigma inicial. O planejamento está sendo feito de acordo com o método Scrum (por meio de sprints de entregas parciais com mesma duração de tempo). Até o momento, foi produzido o escopo detalhado da primeira entrega, o MVP1 (First *minimum value proposition* ou 1ª entrega mínima viável). Está prevista entrega do primeiro nível (MVP1) em novembro de 2018 e a cada seis meses um novo nível de entrega, sendo a conclusão do projeto para abril de 2020. O cronograma poderá, porém, sofrer alterações de acordo com o detalhamento do escopo das entregas dos novos MVP's.
  - MVP1: está sendo desenvolvida uma nova porta de entrada de projetos audiovisuais, capaz de suprir o cadastro dos projetos nos diversos sistemas de acompanhamento da Ancine (BDRE; SANFOM; SALIC e SAPIO). A partir dessa entrega os projetos serão cadastrados todos em um mesmo sistema independentemente de suas fontes de financiamento (fomento direto, indireto ou ambos)
  - MVP 2: Substituição do sistema SALIC de acompanhamento de projetos de fomento indireto e todas as suas funcionalidades dentro da nova linguagem de programação do sistema SIM;
  - MPV3: Substituição do sistema SANFOM de habilitação de projetos e análise orçamentária e de todas as suas funcionalidades dentro da nova linguagem de programação do sistema SIM;
  - MVP 4: Substituição do sistema BDRE de inscrição de projetos nas chamadas públicas do FSA e todas as suas funcionalidades dentro da nova linguagem de programação do sistema SIM

- **Ampliação do sistema SANFOM - Conjunto de ações já em desenvolvimento somadas às novas proposições:** Atualmente somente são geridas pelo sistema SANFOM as solicitações de aprovação inicial e de análise complementar de projetos de produção de obra audiovisual. Todas as demais análises realizadas durante a execução de um projeto (alterações de escopo, alterações orçamentárias, remanejamento de fontes de financiamento, acompanhamento e prorrogações) e mesmo as solicitações de aprovação de análise complementar de projetos de desenvolvimento, comercialização e realização de festival de cinema são realizadas através de formulários físicos e planilhas eletrônicas. Ao incluir todas as solicitações no sistema seria possível automatizar uma grande parte das ações, sem perda de escopo de análise, delegando ações de baixa complexidade para o sistema e para o próprio agente regulado. Esse conjunto de ações é composto por:
  - **Aferições automáticas de orçamento em comparação à base de projetos:** Parte da análise orçamentária é feita com o suporte de uma ferramenta de comparação com projetos de porte e natureza semelhante. Parte dessas aferições é feita pelo servidor que, quando encontra incompatibilidade de valores, realiza diligências para instrução adicional. Serão criadas ferramentas de críticas básicas dos valores e informações de desenho de produção.
  - **Implementação da metodologia estatística de Bootstrap:** Esta metodologia consiste na criação de uma faixa estatística de segurança para os valores de cada item orçamentário por porte e natureza de projeto, permitindo que a Ancine possa aferir e aprovar de forma mais ágil orçamentos que se encontram inteiramente abarcados dentro da prática de mercado.
  - **Inclusão da ferramenta de solicitação de alterações de escopo, financiamento e orçamento:** A sistematização completa dessas análises permitirá:
    - Maior confiabilidade nas informações prestadas, uma vez que o sistema utilizará as informações já aprovadas do projeto como referência, o que acarreta em diminuição do tempo necessário para verificar as informações apresentadas à ANCINE;
    - Possibilidade de uso das ferramentas atuais do sistema e das novas funcionalidades descritas acima para as análises de acompanhamento dos projetos pela Ancine;
    - Diminuição do número de diligências feitas pela área de fomento.
  - **Comunicação entre SANFOM e SEI (processo administrativo eletrônico):** Esta ação consiste em construção de ferramenta que permita a extração das informações constantes no sistema SANFOM, da análise realizada pelo servidor e da inclusão destas informações no Processo Eletrônico, de forma automatizada. Essa ferramenta já está construída e aguarda apenas os testes de qualidade realizados pela TI para entrar em ambiente de produção.
- **Incremento do escopo do sistema SAPIO – Ação em desenvolvimento:** O Sistema SAPIO (Sistema de acompanhamento de prazos e obrigações) foi criado para realizar de maneira informatizada o acompanhamento de prazos e obrigações referentes aos projetos aprovados junto ao FSA. O sistema emite comunicados automáticos e permite interação eletrônica entre Ancine e agentes regulados. Esta ação consiste na ampliação do escopo do sistema, utilizando-o também para o controle de prazos e obrigações relativas aos projetos que contam com recursos de fomento indireto. Esse sistema será integrado com o sistema SANFOM, de forma a possibilitar o acompanhamento completo dos projetos.
- **Sistemas informatizados de prestação de contas – Novas ações previstas:** Há um conjunto de ações, de criação de sistemas e negociações junto ao sistema bancário que atende a Agência

que permitiria uma automatização de grande parte do procedimento de Prestação de Contas de projetos audiovisuais, sem perda de critérios ou escopo da análise, com ganho de pelo menos 50% no tempo de análise, propriamente dita. São elas:

- **Módulo de Prestação de Contas associado ao SANFOM:** Módulo que permitirá ao proponente fazer o upload das informações necessárias para avaliação de Prestação de Contas;
- **Sistema de pagamento:** Sistemas e meios de pagamentos que serão disponibilizados para os proponentes de projetos audiovisuais com vistas a execução dos recursos disponibilizados. Procedimento deixa de ser meramente declaratório e passa a ser aferível pela ANCINE.
- **Migração do sistema STR on-line:** A partir da criação do módulo de Prestação de Contas e da implementação do Sistema de Pagamentos, a ferramenta STR passará a estar disponível de forma online, para fazer o cruzamento automatizado das informações enviadas pela proponente e das informações de pagamento. Desta forma, a proponente será a responsável por deixar todo o conjunto de informações pronto para tratamento dos analistas.
- **Envio de extratos digitalizados e indexáveis pelo Banco do Brasil:** Está em curso negociação junto ao Banco do Brasil para envio de forma digitalizada e indexável dos extratos bancários de todas as contas de captação e movimentação relacionadas aos recursos públicos geridos pelas proponentes, de forma a permitir o cruzamento sistemático de informações entre os sistemas utilizados pela equipe de Prestação de Contas.

### 3.2.2. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

No primeiro trimestre deste ano, a nova gestão da ANCINE procurou realizar uma avaliação sobre os principais pontos de atuação da agência (fomento, regulação, fiscalização), buscando ferramentas de gestão e monitoração de riscos em relação ao alcance dos objetivos da entidade.

Dentre os principais desafios, estão a reestruturação das áreas e a realocação dos servidores para as áreas de fomento (Superintendência de Fomento e Superintendência de Desenvolvimento Econômico).

Neste sentido, tendo por base as informações sobre as demandas de cada área, foi lançado no início de maio, o Edital de remoção dos servidores para as áreas de fomento, identificadas como prioritárias neste processo. Está previsto a realocação de 33 servidores lotados em outras superintendências, que deverão ser direcionados às áreas responsáveis pelo acompanhamento da execução e pela prestação de contas dos projetos audiovisuais.

Os estudos de impacto na operação da Superintendência de Fomento, elaborados com o objetivo de fundamentar a necessidade de recomposição e reforço das equipes das coordenações da SFO, foram consubstanciados inicialmente na Exposição de Assunto N°1-E/2017-SFO (processo [01416.027010/2017-20](#)), relacionada aos procedimentos de acompanhamento da execução, cumprimento de objeto e prestação de contas de projetos audiovisuais, assim como na Nota Técnica N° 3-E/2018 (processo [01416.022375/2017-68](#)), que visou subsidiar os esforços para implantação de mecanismos de inovação e simplificação em processos e serviços relativos as áreas de financiamento da ANCINE.

Ademais, está em andamento na Gerência de Recursos Humanos o projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho da ANCINE, realizado com a Fundação Dom Cabral.

### 3.2.3. INSPEÇÃO IN LOCO

Inicialmente, ressalte-se que a "Inspeção in loco dos documentos fiscais" visa aferir se os documentos estão condizentes com a Relação de Pagamentos declarada, para fins de comprovação da execução do financiamento.

O art. 67 da Instrução Normativa 124/2015 prevê que a elaboração de um plano para a realização de tais inspeções:

*Art. 67. As inspeções in loco serão realizadas por amostragem de acordo com plano específico elaborado pela área técnica competente.*

Para tanto, a Coordenação de Prestação de Contas elaborou a proposta de realização das inspeções in loco do segundo semestre do ano de 2018 nos seguintes termos:

- a) Serão realizadas duas visitas semanais durante 24 semanas no período compreendido entre 07/2018 e 12/2018, para fins de inspeção in loco, totalizando 48 visitas.
- b) Cada visita representará a inspeção de todos processos que estiverem em fase de prestação de contas relacionados a uma mesma obra da empresa inspecionada:
  - Há obras que contam com apenas um processo (uma fonte de financiamento), hipótese em que a visita terá por objetivo a inspeção de um processo;
  - Há obras que contam com dois ou mais processos (duas ou mais fontes de financiamento diversas), hipótese em que a visita terá por objetivo a inspeção de todos os processos relacionados àquela obra que já estiverem em fase de prestação de contas.
  - Há empresas que possuem mais de uma obra em situação de prestação de contas.

Portanto, o número de processos e de obras inspecionados será maior que 48, haja vista poderem ser inspecionados mais de um processo em uma só visita.

- c) As obras serão selecionadas para inspeção por meio de critério objetivo e impessoal a ser estabelecido em Plano Semestral de Inspeção In Loco a ser realizado pela Coordenação de Prestação de Contas.
- d) Para fins de seleção e de realização das inspeções in loco, as obras constantes da base de dados serão classificadas em três estratos, nos seguintes termos:
  - Primeiro estrato: obras cujo somatório de todos os processos relacionados tenham executado até R\$1.000.000,00 (um milhão de reais)
  - Segundo estrato: obras cujo somatório de todos os processos relacionados tenham executado acima de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) até R\$3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais)
  - Segundo estrato: obras cujo somatório de todos os processos relacionados tenham executado acima de R\$3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais)

No Plano Semestral de Inspeção In Loco serão indicadas quantas obras de cada extrato serão selecionadas para inspeção. O plano de Inspeção para os anos posteriores será avaliado com base nos resultados aferidos neste ano, sendo assegurado a continuidade do procedimento.

### 2.4. GESTÃO FSA

A atuação da nova gestão da ANCINE em relação aos programas de fomento está dividida em quatro vértices:

- a) Implantação da Gestão de Riscos;
- b) Controles Internos aplicados aos programas de fomento;
- c) Avaliação dos programas do FSA; e
- d) Planejamento das ações dos fomentos, com o aperfeiçoamento dos indicadores e metas;

Após a fase de diagnóstico das ações e procedimentos operacionais no primeiro trimestre deste ano, iniciou-se em abril a fase de elaboração e implantação dos planos de ações nas áreas de fomento, definindo o cronograma e o planejamento das implantações de melhorias.

Busca-se, assim: a promoção da eficiência operacional da agência nos programas de fomento; a gestão efetiva dos riscos da operação; segurança aos atos praticados e publicidade das informações; a promoção da eficácia e eficiência nas operações e o cumprimento das políticas estabelecidas e da legislação.

Das ações de melhoria, além da revisão dos as Instruções Normativas e Procedimentos Operacionais, destacamos as ações já iniciadas.

#### **2.4.1. NOVO CONTROLE DE ACOMPANHAMENTO DOS PROJETOS E DO RETORNO FINANCEIRO DO FSA**

Foi iniciada em outubro de 2017 a implantação do sistema SAPIO (Sistema de Acompanhamento de Prazos Integrados e Obrigações). Em sua primeira versão, o SAPIO visa a gestão dos contratos firmados no âmbito do FSA, dando apoio ao monitoramento de todas as obrigações previstas, inclusive prazos para conclusão da obra, entrega da prestação de contas e apresentação dos relatórios de comercialização para cobrança do retorno financeiro do fundo. Será permitido às empresas envolvidas nos contratos apresentarem eletronicamente tanto relatórios e outros documentos, quanto o registro de cumprimento de suas obrigações perante o FSA. O sistema permite, ainda, a visão consolidada de todos os contratos vigentes, oferecendo um cronograma de obrigações a serem cumpridas. Do ponto de vista da ANCINE e dos Agentes Financeiros do FSA, será possível monitorar a situação tanto dos agentes econômicos quanto dos contratos, visualizando em um painel de controle todas as obrigações pendentes de resolução.

A implantação foi organizada em lotes de contratos, e o processo envolve, além da abertura do sistema para uso pelos agentes econômicos, o saneamento do registro de cumprimento das obrigações de cada contrato e de outros procedimentos, como prorrogações e aplicações de sanções. A previsão é de que o último lote de contratos seja concluído em julho de 2018.

Em sua próxima versão, cuja previsão de entrega é até o final de 2018, o sistema irá permitir também o monitoramento das obrigações e prazos envolvidos no acompanhamento dos projetos de fomento indireto, o que viabilizará, dentre outras facilidades, o cálculo automático do prazo final de entrega da prestação de contas de projetos que conjugam recursos de fomento indireto e FSA.

- a) BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

O BRDE é agente financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual e, dentre as obrigações constantes no acordo de trabalho com a ANCINE, consta a análise de retorno financeiro dos projetos que receberam recursos do fundo.

Em reunião técnica realizada no dia 07/05/2018, ficou acordado que a instituição financeira dispensará esforços extras até o final de agosto deste ano para a análise de todos os relatórios de comercialização pendentes. Também foi acordado um grupo de trabalho ANCINE/BRDE para revisão da metodologia de cálculo do retorno financeiro, de forma a se buscar a padronização das regras, assim como regulamento específico sobre o tema.

## b) Banco do Brasil

Há tratativas avançadas com o Banco do Brasil, que trazem um potencial significativo de melhoria no acompanhamento, com novos ganhos de eficiência e eficácia, com redução do trabalho hoje realizado.

Entre outras melhorias, o sistema previsto incluirá:

- 1) Abertura de contas junto ao banco para execução de projetos por meio de recursos do FSA – Fundo Setorial do Audiovisual. Atualmente, somente os projetos aprovados para captação de incentivo fiscal tem contas abertas no Banco do Brasil.
- 2) Sistema de Pagamentos - meios de pagamentos a serem disponibilizados para os proponentes de projetos audiovisuais com vistas a execução dos recursos disponibilizados. Desta forma, a execução financeira do projeto poderá ser acompanhada em tempo real pela agência, inclusive, identificando os beneficiários dos pagamentos.
- 3) Cartões de Débito - a serem disponibilizados para os proponentes de projetos audiovisuais com vistas a execução dos recursos disponibilizados;
- 4) Extratos Bancários – Disponibilização de arquivos em meio magnético (formato EXCEL) – disponibilização mensal dos extratos de todas as contas correntes abertas para movimentação de recursos de projetos audiovisuais, bem como das contas já encerradas;
- 5) Aplicação financeira – criação de Fundo Exclusivo para concentração da aplicação de todos os recursos públicos gerenciados pela ANCINE para a execução de projetos audiovisuais;
- 6) Recolhimento dos saldos das contas de captação, tornando mais ágil e seguro o procedimento, que será realizado via sistema;
- 7) Cobrança de tarifas – revisão;
- 8) Aperfeiçoamento do sistema RPG do Banco do Brasil;
- 9) Contas de Recolhimento – aperfeiçoamento da metodologia / processamento existentes quanto a aferição e transferência dos rendimentos auferidos; e
- 10) Redução do prazo de resposta dos ofícios.

A implantação destas melhorias resultará, efetivamente, no controle em tempo real das execuções dos projetos e influenciará decisivamente na qualidade e agilidade das análises destas informações, com o estabelecimento de uma única base de dados para leitura de extratos bancários e pagamentos eletrônicos pelo sistema fornecido pelo banco.

### **2.4.2. NOVA ESTRUTURA DO COMITÊ DE INVESTIMENTOS DO FSA**

Em sua iniciativa de promover uma maior eficiência e eficácia para a operação do FSA, a ANCINE propôs ao Comitê Gestor do FSA – CGFSA uma alteração do Comitê de Investimentos do FSA - CI, órgão de apoio cuja função abarca a decisão de investimento nas chamadas públicas de seleção por concurso, a análise das propostas apresentadas no fluxo contínuo automático que ultrapassem o limite de investimento permitido pela pontuação do projeto e as alterações nos projetos do FSA.

Em 26 de janeiro de 2018, na 42ª Reunião do CGFSA, foi aprovada a Revisão do Regimento Interno do Comitê de Investimentos do FSA- CI. Assim, passam a existir 02 (dois) comitês, uma para Cinema e outro para TV, sendo que houve a redução do quantitativo de membros em cada Comitê de Investimentos, de 6 integrantes para 3, com respectivos suplentes, sendo formado por 2 servidores da ANCINE e 1 servidor do agente financeiro.

A etapa de encaminhamento da decisão final para a Diretoria Colegiada da ANCINE será eliminada, atuando esta como instância recursal. As reuniões do Comitê serão realizadas com maior frequência, de acordo com a demanda de projetos.

Tais alterações visam construir órgãos mais ágeis e especializados. Para tanto, contribuem a redução do número de membros, que se espera refletirá em decisões mais céleres, e a especialização

temática, além do maior número de reuniões. Portanto, espera-se que os novos comitês resultem em um fluxo mais rápido na entrada de novos projetos, além de decisões de investimentos mais seguras.

### **2.4.3. OBRIGAÇÃO DOS AGENTES FINANCEIRO DO FSA – PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A ANCINE está em processo de revisão dos contratos e planos de trabalho com os agentes financeiros do FSA, para adequação das instruções normativas da agência e das boas práticas de controle de recursos públicos.

Está em processo de implantação a realização de auditoria nos contratos e planos de trabalho com os agentes financeiros do FSA, para apuração de eventuais regularidades.

Novos agentes financeiros estão sendo credenciados pelo Comitê Gestor do FSA para contratação de projetos com recursos do fundo, dos quais, quando receberem recursos de incentivo fiscal, serão submetidos às regras de prestação de contas da ANCINE

## **3. DOS OBJETIVOS E METAS DO PROGRAMA "ANCINE+SIMPLES"**

O programa "ANCINE+Simples" tem como objetivo principal aumentar a eficiência administrativa e a simplificação dos processos, buscando a eliminação do retrabalho; a qualificação das análises técnicas e decisões sobre financiamento; a redução dos prazos com aumento de produtividade; ampliação da transparência e aperfeiçoamento do controle material e formal sobre as operações.

O mercado audiovisual consiste, basicamente, em uma indústria de protótipos. Cada produção audiovisual é um produto único, que possui um conjunto de elementos técnicos, humanos e artísticos, que não se repetirá exatamente da mesma forma em outra produção. Ainda que existam diversos elementos que possam ser semelhantes em obras distintas, cada produção enfrenta uma realidade particular, única. Tal realidade é enfrentada pela ANCINE em cada um dos projetos submetidos à Agência, desde sua aprovação inicial, passando pelas etapas de acompanhamento da execução, até a prestação de contas, o que demanda uma atenção especial para cada caso.

Assim, na análise realizada para a aprovação de um orçamento, a ANCINE deve considerar a característica particular de cada projeto, considerando as informações disponíveis em documentos como o Roteiro e o Plano de Produção. Decisões técnicas, e sobretudo de natureza artística, que devem ser tomadas para o enfrentamento dos desafios da realização audiovisual resultam em orçamentos distintos e levam à produção de obras distintas. Um mesmo roteiro pode ser filmado de inúmeras formas. Como a ANCINE não deve realizar avaliações de mérito sobre as decisões que constituem o cerne de uma produção, garantindo a liberdade de expressão artística dos realizadores, é necessário levar em conta toda essa gama de possibilidades durante a análise.

De fato, a ANCINE deve avaliar se o orçamento pleiteado é ou não compatível com a produção daquela obra. Ou seja, se o orçamento apresentado pela proponente reflete aquelas características técnicas e artísticas mencionadas anteriormente. Obras de gênero, forma e valor de produção aparentemente semelhantes podem contemplar custos e rubricas orçamentárias distintas. Além disso, a preparação de um orçamento para um projeto audiovisual é uma estimativa que depende em alto grau das decisões técnicas e da experiência do produtor responsável, tendo de enfrentar circunstâncias que não podem ser previstas e que resultarão necessariamente em sua alteração durante a realização da obra, conforme explicitado por Eve Light Honthaner na obra *The Complete Film Production*, editada pela Focal Press:

*A budget is a estimate based largely on the experience of the person preparing the budget. Anyone can look up costs, but a somewhat seasoned production manager, accountant or*

*estimator will intuitively know where to factor in costs not always found in books or on pay scale charts. As capable as the preparer is, however, there are always unexpected circumstances that will arise to alter the budget.*

Para enfrentar essa realidade do mercado audiovisual, garantindo a maior segurança possível para as análises orçamentárias realizadas, a ANCINE utiliza duas metodologias complementares: a comparação interna e a comparação externa do projeto. A primeira consiste na verificação das informações apresentadas pela proponente em documentos como o roteiro da obra, o planejamento da produção, a proposta artística e, naturalmente, o orçamento do projeto. Nesta etapa fundamental da análise, deve ser levada em consideração a compatibilidade e a coerência das informações disponíveis nos sistemas e nos formulários enviados, tais como a tipologia da obra, o cronograma do projeto, local de filmagem, tamanho de equipe e os desafios que devem ser superados.

Já a comparação externa busca avaliar se os valores solicitados são compatíveis com a realidade econômica. Ainda que se trate de uma indústria de protótipos, a comparação com outras obras é importante para fundamentar uma avaliação de adequação dos valores orçados às práticas do mercado audiovisual brasileiro, garantindo ainda mais segurança e agilidade às análises, em atenção às recomendações anteriores dos órgãos de controle.

A avaliação por comparação é uma ferramenta capaz de proporcionar celeridade para as análises de um grande número de projetos, especialmente aqueles que: i) não trazem qualquer inovação no desenho de produção; ii) não vivenciaram ou planejaram nenhum tipo de desafio extra durante o processo de produção; e iii) possuem valor de produção aferível “em tela” plenamente compatível com o valor total do orçamento. Nestes casos, há uma tendência de que os valores orçados sejam aderentes a uma faixa média de mercado, com boa margem de segurança.

Ademais, a agência vem constantemente revisando seus procedimentos para aperfeiçoar as técnicas utilizadas visando um melhor resultado para a administração pública. Incluindo a confecção de um sistema que permita realizar a coleta de dados alimentados pelos proponentes e realizar a sua triagem *à posteriori*.

#### **4. DA CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS TERCEIRIZADOS**

A contratação de serviços temporários terceirizados para a formação de força de trabalho é justamente para auxiliar à coleta de dados e levantamentos de informações relativas às análises de prestação de contas, uma vez que permitiu que os servidores da ANCINE lotados na Coordenação de Prestação de Contas se dedicassem exclusivamente à análise finalística de prestações de contas, no que diz respeito à qualidade e mérito dos dados e informações prestadas pelos proponentes.

Os serviços temporários terceirizados são utilizados apenas na arrumação e coleta de dados que se encontram dispersos no processo administrativo aberto para acompanhar a aprovação, execução e prestação de contas dos projetos aprovados na ANCINE. Portanto, não há análise finalística neste trabalho.

O grupo de terceirizados é coordenado por um Preposto da empresa contratada, que atua na organização e distribuição das atividades por eles realizadas, permitindo que os servidores da ANCINE dediquem seu tempo às atividades finalísticas de sua responsabilidade.

É intenção da Agência que o trabalho realizado pelos terceirizados seja substituído por sistema informatizado que gere relatórios a partir de informações padronizadas e indexáveis, o que demonstra sua natureza de simples organização de informações que serão analisadas por servidor da ANCINE.

#### IV - DO INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR - EXISTÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA INVERSO*

É notório que a decisão final pela concessão de medidas liminares implica na plena e total observância, por parte do julgador, de específicos limites existentes para a prolação final do *decisum*, - ou seja, os requisitos tradicionais do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* -, é cediço concluir que a legislação autorizadora do provimento liminar, em nenhuma hipótese, permite o excepcional deferimento do instituto sem a devida comprovação de seus pressupostos vinculantes positivos, além do seu requisito negativo implícito.

De conseguinte, durante a segunda fase do exame do juízo de admissibilidade da medida cautelar, em forma de liminar ou não - ao lado do requisito da "relevância do fundamento do pedido" e, necessariamente, após a comprovação dos requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* (relativos à primeira fase do exame do juízo de admissibilidade da medida) -, resta o imperativo e criterioso exame do requisito consubstanciado no denominado *periculum in mora* inverso ou, mais especificamente, na sua "não-produção", consistente, exatamente, no afastamento, por seu turno, da eventual concretização de grave risco de ocorrência de dano irreparável (ou de difícil reparação) contra o réu (impetrado ou requerido), como conseqüência direta da própria concessão da medida liminar eventualmente deferida ao autor (impetrante ou requerente).

De forma inclusive mais contundente, adverte também ARAGÃO [5] que "há certas liminares que trazem resultados piores que aqueles que visavam evitar". A não-produção do denominado *periculum in mora* inverso, necessariamente implícito no próprio bom senso do julgador, portanto, desponta inegavelmente como um pressuposto inafastável para a decisão final pela concessão da medida liminar, - a ser sempre e obrigatoriamente verificado, de forma compulsória -, uma vez que, em nenhuma hipótese, poderia ser entendido como um procedimento lícito a modificação de uma situação de fato perigosa para uma parte - mas tranqüila para outra - por uma nova que apenas invertesse a equação original, salvaguardando os interesses de uma das partes em detrimento da outra e ao elevado custo da imposição de gravames (até então inexistentes e por vezes até mesmo insuportáveis).

Sendo certo que o pedido cautelar engendrado na representação visa a paralisação do setor audiovisual da economia criativa que depende dos mecanismos de fomento direto para viabilizar o desenvolvimento, a produção e a distribuição de conteúdo audiovisual no país. De modo que a concessão da cautelar de suspensão dos investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA. O que acarretaria danos severos ao mercado audiovisual brasileiro.

#### V - DO INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR – CERCEAMENTO DE DEFESA

Consoante o disposto no item 141 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT, está previsto que nas auditorias operacionais, a regra é submeter o relatório preliminar aos comentários dos gestores, inclusive os achados, as conclusões e as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

E, nas demais auditorias, o encaminhamento do relatório preliminar aos gestores é obrigatório se houver achados de alta complexidade ou de grande impacto, e opcional nas demais situações, a critério do dirigente da unidade técnica. Nessas auditorias, em regra, o relatório preliminar a ser encaminhado deve conter os achados e as conclusões da equipe, cabendo ao titular da unidade decidir quanto à necessidade, oportunidade e conveniência de incluir as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe. Em todos os casos, as propostas de encaminhamento não devem ser incluídas no relatório preliminar a ser comentado caso a sua divulgação coloque em risco os objetivos da auditoria.

Nesse sentido, por se tratar de um relatório cujos achados culminaram em um pedido de medida cautelar para paralisar as ações do Fundo Setorial do Audiovisual, impactando todo o mercado de audiovisual no Brasil, fica evidenciado o grande impacto de seus achados.

De modo que seria fundamental ter ouvido os gestores sobre as possíveis propostas de encaminhamento, viabilizando assim o diálogo e a melhor solução possível para a administração pública em observância ao princípio constitucional da eficiência, introduzido pela E.C. nº 19.

Frise-se que a ideia é dar oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos/entidades auditados, a fim de que se possa avaliar previamente o custo e benefício dessas proposições.

De modo que a ausência de diálogo, inviabilizando que a área técnica dê as devidas explicações de sua competência, viola frontalmente o modelo democrático de processo cuja natureza dialógica remonta os princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

Diante disso, fica clara a impossibilidade de deferimento da medida cautelar.

## VI - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, REQUER a V. Exa.

- a) que **INDEFIRA** o pedido contido na medida cautelar, consoante a fundamentação elencada nesta manifestação, mormente a argumentação acerca do *periculum in mora* inverso e do cerceamento de defesa, diante da não observância do disposto no item 141 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT;
- b) que seja vislumbrada a possibilidade de adequação das normas da agência aos parâmetros do TCU, equacionando assim a celeridade, eficiência, efetividade e a razoável duração do processo;
- c) que seja concedida uma audiência especial com a SECEX/RJ para que seja exposto pela Ancine todo o Plano de Ação esposado acima;
- d) caso haja necessidade ou seja o entendimento de V. Exa., REQUER que haja a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com o TCU de modo que haja a implementação dessas proposições.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 16 de maio de 2018.

---

**Christian de Castro Oliveira**  
Diretor-Presidente

[1] “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento

da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...)”. (original sem grifos)

[2] “Direito Administrativo Brasileiro”, 29ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2004.

[3] ARAGÃO, Alexandre Santos, “Curso de Direito Administrativo”, 2ª ed., ed. 4. Forense, pág. 73

[4] Idem, págs. 73/74

[5] ARAGÃO, Egas Moniz de. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n. 42, 1990.



Documento assinado eletronicamente por **Christian de Castro Oliveira, Diretor-Presidente**, em 16/05/2018, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.ancine.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0846868** e o código CRC **03C57912**.