

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 justificação, 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