



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

TC 017.413/2017-6

Tipo: Relatório de Auditoria.

Processos apensados: TC 007.993/2019-6 (TCE), TC 008.293/2019-8 (SOLI), TC 013.548/2019-0 (SOLI) e TC 040.341/2019-4 (MON).

Processos conexos: TC 025.718/2015-0 (Contas Anuais), TC 010.236/2019-8 (Contas Anuais), TC 014.483/2016-5 (RL) e TC 045.276/2020-0 (Contas Anuais).

Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional do Cinema (Ancine). Ministério do Turismo (MTur). Secretaria Especial de Cultura (Secult).

Responsáveis: Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33), Debora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56), Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40), Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85), Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03).

Interessados: Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual (CNPJ 07.733.492/0001-73), Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (CNPJ 04.775.616/0001-95). Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (CNPJ 45.796.364/0001-68), Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (CNPJ 01.599.335/0001-30).

Advogados: Alana Abilio Diniz Vila Nova (OAB/DF 35.470); Amanda Barros Seabra Pereira (OAB/DF 55.903), Amanda Moreira Kraft (OAB/SP 383.864) e outros.

Resumo: Autuação de Tomadas de Contas. Audiências de responsáveis.

Teor do processo

1. Trata o presente processo de Relatório de Auditoria (RA) na Agência Nacional do Cinema (Ancine), destinado a avaliar a utilização, naquela agência, da metodologia de prestações de contas dos projetos audiovisuais conhecida como Ancine+Simple. A auditoria decorreu do anterior Levantamento de Auditoria TC 014.483/2016-5, que tratou da identificação de riscos de controle na gestão da entidade. Referidas fiscalizações foram realizadas pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), a cuja clientela se vinculava então a Ancine.

2. No bojo do presente processo foi prolatado o Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241), posteriormente ajustado pelos Acórdãos 992/2019-TCU-P (peça 319) e 1.417/2019-TCU-P (peça 387). O Acórdão 721/2019-TCU-P expediu determinações e recomendações à Ancine, parte das quais vinha sendo monitorada no processo TC 040.341/2019-4 (apensado) e parte tem o seu cumprimento suspenso, haja vista a interposição de recursos com efeito suspensivo.

3. A presente instrução visa a dar cumprimento ao Acórdão 12.897/2020-TCU-2C, prolatado no processo de monitoramento TC 040.341/2019-4 (apensado). No referido Acórdão foi determinado à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) que procedesse ao apensamento daquele processo ao presente e reinstruísse o feito com atenção às peças 128 a 132 e 135 do TC 040.341/2019-4. As peças 128 e 135, ambas com conteúdo material, são memoriais endereçados ao Ministro-Substituto André Luís de Carvalho e ao Ministro Raimundo Carreiro e estão copiadas para este processo, constituindo, respectivamente, as peças 467 e 468 dos autos. As demais peças são procurações e outras informações que não afetam a matéria, propriamente dita. O referido Acórdão 12.897/2020-TCU-2C determinou, em essência (peça 473):

Acórdão 12.897/2020-TCU-2C

9.3. apensar o presente processo (TC 040.341/2019-4) ao TC 017.413/2017-6;

9.4. encaminhar o TC 017.413/2017-6, com o presente processo (TC 040.341/2019-4) apensado a ele, para a SecexTrabalho a fim de que essa unidade técnica promova a reinstrução da matéria à luz dos novos elementos juntados às Peças 128 a 132 e 135 do TC 040.341/2019-4, além de considerar as análises e informações constantes do TC 017.413/2017-6;

9.5. após a análise da SecexTrabalho, enviar o TC 017.413/2017-6, com o presente processo (TC 040.341/2019-4) apensado a ele, à Serur para instrução dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 721/2019-Plenário (Relator Ministro-Relator André de Carvalho), devendo ser levadas em conta as análises e informações constantes do TC 040.341/2019-4;

9.6. posteriormente à análise da Serur, enviar o processo ao Ministro Raimundo Carreiro, como Relator dos pedidos de reexame interpostos no bojo do TC 017.413/2017-6, com o presente processo (TC 040.341/2019-4) apensado a ele, via Ministério Público junto ao TCU;

Instrução anterior e memoriais aos ministros relator e revisor

4. A instrução anterior do processo de monitoramento TC 040.341/2019-4 (apensado) consignou proposta da SecexTrabalho no sentido de realizar as audiências dos ex-diretores da Ancine no período de 2014 a 2018, para que apresentassem razões de justificativas relativas ao acúmulo de um passivo de mais de 4000 prestações de contas sem análise, algumas sem conclusão há mais de quinze anos, com o envolvimento de mais de R\$ 3,8 bilhões, em valores originais, não-corrigidos.

5. Foi justamente contra essa proposta de convocação em audiência dos ex-diretores da Ancine que os responsáveis Debora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56), Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40), Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85), Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03), por meio de seus advogados constituídos, se insurgiram. Em seus memoriais endereçados ao Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 467) e ao Ministro Raimundo Carreiro (peça 468), os responsáveis afirmaram, em essência, que as audiências lhes trariam prejuízo processual e violariam seus direitos à ampla defesa e ao contraditório. Os argumentos apresentados, em essência, foram como a seguir:

5.1. As medidas tendentes à responsabilização dos gestores da Ancine estariam necessariamente suspensas, como decorrência do contido no item 9.1 do Acórdão 1.417/2019-TCU-P (peça 387), que tornou insubsistentes os itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241), em especial o item 9.7, o qual consignava em sua origem a realização de audiências e citações, devendo medidas voltadas para a responsabilização aguardar melhor esclarecimento dos fatos para bem delinear os

contornos dessa eventual responsabilização (peça 467, fls. 2/10; peça 468, fls. 2/5).

5.2. A realização de audiências dos ex-diretores da Ancine estaria em desconformidade com o disposto no item 9.1 do Acórdão 1.417/2019-TCU-P (peça 387), o qual haveria suspenso as ações voltadas à responsabilização dos referidos ex-diretores até o pleno esclarecimento:

5.2.1. da natureza jurídica e da forma mais adequada de fiscalização dos acordos firmados pela Ancine (peça 467, fl. 8; peça 468, fl. 4);

5.2.2. das condições técnico-financeiro-operacionais, da estrutura de fiscalização, da força de trabalho, da política de gestão de riscos e da política de reposição de pessoal adotada pela Ancine (peça 467, fl. 8; peça 468, fl. 4);

5.2.3. das circunstâncias e dificuldades reais dos gestores, conforme disposto no Decreto-Lei 4.657/1942, com redação atualizada pela Lei 12.376/2010, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (peça 467, fl. 8; peça 468, fl. 4); e

5.2.4. a proposta de realização de audiências apresentada pela SecexTrabalho no processo TC 040.341/2019-4 (apensado) extrapolaria os limites objetivos daqueles autos, os quais deveriam ser, em sua percepção, restringidos à mera verificação do cumprimento de determinações e recomendações, não sendo compatível com o tipo processual a imputação de condutas e a atribuição de responsabilidades (peça 467, fls. 9/10; peça 468, fls. 5 e 7/8).

5.3. A existência de um grande passivo de prestações de contas decorreria, entre outros fatores, *in verbis* “*sem entrar no mérito da questão*”, da existência de um passivo anterior, da ampliação de competências e atribuições da entidade, do aumento dos projetos submetidos à sua análise (peça 468, fls. 10/11).

5.4. A proposta da SecexTrabalho no sentido de apurar responsabilidades em processos de Tomadas de Contas, estaria em contrariedade com o item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241), o qual haveria previsto a eventual avaliação de conduta dos ex-diretores da Ancine em processo de Representação

Inexistência de óbice às medidas de responsabilização propostas. Alta gravidade das possíveis irregularidades cometidas. Obrigação funcional da unidade técnica do Tribunal no sentido de propor a apuração de responsabilidades.

6. Improcedentes se mostram os argumentos dos responsáveis Debora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56), Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40), Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85), Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03) no sentido de que subsiste óbice às medidas de responsabilização propostas pela Secex Trabalho. Ao tornar insubsistente o item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241), o item 9.1 do Acórdão 1.417/2019-TCU-P (peça 387), abaixo transcrito, em momento algum determinou a suspensão *sine die* de procedimentos de responsabilização.

Acórdão 1.417/2019-TCU-P

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Junto ao TCU em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário para, no mérito, acolhê-los, conferindo-lhes efeitos infringentes de forma a acolher os embargos de declaração opostos pela Ancine em face Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, conferindo-lhes efeitos infringentes para tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário.

7. Não se verifica, da leitura acima, qualquer suspensão de medidas de responsabilização em desfavor de quem quer que seja. Nem o poderia assim decidir o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de fiscalização que tem por finalidade precípua a fiscalização do dinheiro público, a garantia de seu bom e regular uso e a defesa do Erário. O que houve foi a orientação no sentido de que as medidas de responsabilização fossem propostas em momento no qual o assunto estivesse mais amadurecido, o que é o caso. Além disso, diante de indícios de irregularidade na gestão de recursos públicos, sobretudo irregularidades de alta gravidade como as relativas ao descumprimento do princípio constitucional da prestação de contas, não constitui faculdade da unidade técnica propor a apuração das responsabilidades dos gestores, mas, ao contrário, constitui obrigação.

Maturidade processual para apuração de responsabilidades. Monitoramento das ações da Ancine já leva cerca de dois anos.

8. O monitoramento que já vem sendo feito acerca das medidas adotadas pela Ancine traduz a necessária maturidade processual para a apuração de responsabilidades no âmbito da Agência Nacional do Cinema (Ancine). Desde a prolação do Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241), prolatado em 27/3/2019, já transcorreram quase dois anos de intenso monitoramento e, desde a realização da auditoria que identificou as irregularidades na metodologia Ancine+Simples, realizada no segundo semestre de 2017, já se passaram três anos. As informações coletadas ao longo desse tempo, entre dois e três anos, são mais que suficientes para que se definam responsabilidades e se proceda à sua apuração.

Discussões relativas à natureza jurídica e ao modelo de fiscalização dos projetos audiovisuais não afastam a irregularidade relativa ao passivo de prestações de contas.

9. Improcedente se mostra qualquer argumento no sentido de que discussões relativas à natureza jurídica dos projetos audiovisuais afetariam as responsabilidades atribuídas aos ex-diretores. No que se refere à natureza jurídica e ao modelo de fiscalização dos projetos audiovisuais aprovados e autorizados pela Ancine, impende ressaltar que, se é verdade que não se trata de convênios, também não se trata de “acordos”, como sugerido pelos responsáveis em seus memoriais (peça 467, fl. 8; peça 468, fl. 4). Trata-se de medidas voltadas para o fomento público de um setor da atividade econômica e portanto, sujeitos sim a todas as regras constitucionais, legais e infralegais de prestação de contas e fiscalização, quaisquer que sejam os detalhes técnicos dessa fiscalização.

Análise das condições técnico-financeiro-operacionais e da força de trabalho sinalizam que os ex-diretores tiveram condições de enfrentar o passivo de prestações de contas. Deficiências estruturais das áreas de fiscalização e prestações de contas decorrem de escolhas dos ex-diretores.

10. Improcedentes são os argumentos dos ex-diretores acerca das condições técnico-financeiro-operacionais e da força de trabalho da Ancine. Essas condições foram, de acordo com o apurado até o momento, francamente favoráveis à efetiva fiscalização dos recursos destinados aos projetos audiovisuais e à análise de suas prestações de contas. Não faltam recursos de tecnologia para a Ancine, que conta com os Sistemas Eletrônico de Informações (SEI), de Triagem Financeira (STR) e Ancine de Fomento (SANFOM). Não se tem qualquer notícia referente à falta de recursos orçamentário-financeiros para a Ancine exercer suas competências. Não se pode dizer, também, que faltou força de trabalho. De 2014 a 2018, a agência dispôs de novos servidores permanentes, vez que a Lei 12.323/2010 criou 100 (cem) cargos no quadro de pessoal permanente da Ancine, cargos esses, em sua maior parte, providos por meio do concurso público 2013/2014, conforme informação abaixo, disponível na página do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB) (http://www.cespe.unb.br/concursos/ancine_13/, peça 474) e no Edital



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

Ancine 8/2014, da lavra do então diretor-presidente Manoel Rangel Neto (peça 475):

Analista Administrativo Área I - 15 vagas;

Analista Administrativo Área II - 9 vagas;

Analista Administrativo Área III - 4 vagas;

Especialista Regulação Atividade Cinematográfica e Audiovisual Área I - 15 vagas;

Especialista Regulação Atividade Cinematográfica e Audiovisual Área II - 13 vagas;

Especialista Regulação Atividade Cinematográfica e Audiovisual Área III - 13 vagas.

11. Entretanto, mesmo com o reforço de pessoal destinado à Ancine, não se verificou qualquer ação no sentido de dotar adequadamente as áreas de fiscalização e de prestação de contas. A área de controle da Ancine se viu sistematicamente alijada das prioridades organizacionais pelas gestões anteriores, o que somente começou a ser corrigido na atual gestão. A esse respeito, o Relatório AUD CAF 003/2019, da Auditoria Interna da própria Ancine, trouxe informações relevantes e que evidenciam a fragilização da prestação de contas e da fiscalização (peça 476).

12. A Auditoria Interna da Ancine destacou o que se pode considerar verdadeira afronta ao dever de controle do administrador público, entre os anos de 2014 e 2018. A produção média anual no período, em análises completas de prestações de contas, montou a apenas 27 (vinte e sete) processos, o que levaria a um prazo de 94 (noventa e quatro) anos para saneamento do passivo (peça 476, item 68).

13. Desde 2015, a quantidade de servidores concursados lotados na Coordenação de Prestação de Contas (CPC) sofreu considerável decréscimo de 43% (quarenta e três por cento). Não há dúvida de que o sistemático enfraquecimento da área do controle contribuiu decisivamente para a inação organizacional e para o aumento descontrolado do passivo de prestações de contas, vez que a quantidade de servidores dedicados à análise financeira dos processos mostrou-se completamente insuficiente para o enfrentamento do problema. A Controladoria-Geral da União (CGU), ao emitir o Relatório de Auditoria Anual de Contas 201800663 consignou a existência de um (peça 476, itens 107 a 109):

Relatório de Auditoria Anual de Contas 201800663 CGU

(...) quadro de colapso operacional das áreas técnicas da Agência, principalmente da CPC, nas condições atuais (que segundo o Coordenador da área possuía até então apenas 3 funcionários), cuja capacidade operacional não está compatível com aquela necessária ao cumprimento de suas funções. Este cenário acaba ocasionando sobrecarga de trabalho, ineficácia e intempestividade das atividades e das respectivas decisões gerenciais, desempenhadas por meio de amostras insignificantes frente ao universo de mais de 2.000 projetos existentes (...). (peça 476, item 109)

14. A deficiência de pessoal na área do controle também afetou sobremaneira a fiscalização dos projetos audiovisuais. A diminuta quantidade de recursos humanos dedicados à fiscalização fez com que, do segundo semestre de 2015 ao primeiro semestre de 2017, não fossem realizadas inspeções *in loco* (peça 476, itens 111 a 115). A atividade de fiscalização, assim como a de prestação de contas, são essenciais à garantia do bom e regular uso dos recursos públicos. Além disso, referidas atividades devem exercidas com exclusividade por servidores da entidade, como acertadamente ressalta a Auditoria Interna.

Ademais, não se pode olvidar que, conforme art. 1º, II e XI, da Lei nº 10.871/04, a inspeção, fiscalização e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

é prerrogativa de servidores concursados da ANCINE (Especialistas e Técnicos em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual) (peça 476, item 126).

15. Pelo que foi até agora apurado, a estrutura de fiscalização dos recursos públicos destinados pela Ancine ao setor audiovisual, entre 2014 e 2018, entrou em colapso. Os ex-diretores da agência, mesmo absolutamente cientes da gravidade da situação, não tomaram medidas apropriadas. A política de reposição de pessoal adotada pela Ancine em nenhum momento parece haver contemplado as áreas de fiscalização e prestação de contas. A convocação dos ex-gestores em audiência visa, justamente, a permitir que apresentem suas versões dos fatos e exerçam em plenitude seus direitos à ampla defesa e ao contraditório.

Inexistência de política de gestão de riscos na Ancine. Assunto objeto de fiscalização específica pelo Tribunal de Contas da União.

16. Improcedente é o argumento trazido pelos ex-diretores da Ancine quanto à necessidade de as apurações de responsabilidades considerarem a política de gestão de riscos. No período de gestão inquinado, simplesmente não havia uma percepção razoável de gestão de riscos na entidade. A Ancine não contava com qualquer setor técnico dedicado prioritariamente à gestão de riscos institucionais e não tinha sequer uma política de gestão de riscos aprovada. Essa realidade foi confirmada pela equipe de fiscalização que efetuou levantamento de riscos na Ancine durante o exercício de 2016, no bojo do processo TC 014.483/2016-5, objeto do Acórdão 2959/2016-TCU-Plenário, cujo relatório foi submetido à diretoria da agência, então presidida pelo Sr. Manoel Rangel Neto, e assim consignou (peça 477, fl. 7):

TC 014.483/2016-5

Por fim, destaca-se a baixa percepção acerca da existência de política interna de gestão de risco, indicação que vai ao encontro do objetivo desta fiscalização, que consiste na identificação dos principais riscos relacionados ao controle para a consecução dos objetivos estratégicos da Ancine.

Inexistência de qualquer óbice à identificação e à imputação de responsabilidades em processo de monitoramento. Obrigação da unidade técnica no sentido de promover a investigação das irregularidades.

17. Improcedente se mostra o argumento de que a apresentação de proposta de audiência em processo de monitoramento violaria os limites objetivos do tipo processual. Não há qualquer óbice à identificação e à imputação de responsabilidades em processo de monitoramento. Muito ao contrário, quando da identificação de irregularidades ao longo de qualquer fiscalização, é obrigação da unidade técnica promover a sua investigação.

Mudança normativa na sistemática de apuração de responsabilidades. Apuração deve ser conduzida em processos de tomada de contas. Risco de preclusão referente às contas de 2014. Conveniência de se comunicar a situação desde logo ao MPTCU.

18. Improcedente é o argumento de que a apuração de responsabilidades em processos de tomada de contas afronta dispositivo do próprio Tribunal de Contas da União (TCU). Como argumentaram os ex-diretores, de fato, o item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241), previu a eventual avaliação de conduta dos ex-diretores da Ancine em processo de Representação. Contudo, não subsiste essa exigência, por duas razões:

18.1. a primeira é que o item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241) foi tornado insubsistente pelo item 9.1 do posterior Acórdão 1.417/2019-TCU-P (peça 387), pelo que se pode dizer não mais existir referida orientação;

18.2. a segunda é que mudança normativa recente na sistemática de apuração de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

responsabilidades, constituída pela Instrução Normativa TCU 84/2020 definiu que a apuração pode ser conduzida em processos de tomada de contas.

19. A recente Instrução Normativa TCU 84/2020 estabeleceu a distinção entre os processos de prestação de contas e os processos de tomada de contas. Estes últimos podem ser instaurados sempre que houver irregularidades materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto na gestão da unidade prestadora de contas (UPC). A esse respeito, transcreve-se o artigo 22 da referida Instrução.

Instrução Normativa TCU 84/2020

Art. 22. A tomada de contas tem como finalidade promover a responsabilização dos integrantes do rol de responsáveis da UPC ou de agente público que tenha concorrido para a ocorrência de irregularidade ou conjunto de irregularidades materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto relevante na gestão, que cheguem ao conhecimento do Tribunal, de que não resulte dano ao erário.

20. Nos termos da mesma instrução normativa, uma vez indicada a existência da irregularidade, deve haver a instauração do processo de tomada de contas. Essa indicação pode ser comunicada pelo sistema de controle interno ou identificada diretamente pelo controle externo, como no caso presente. Devem ser observados elementos de responsabilização expressamente previstos. A esse respeito, transcrevem-se abaixo o artigo 23 e o § 3º do artigo 21 da Instrução Normativa TCU 84/2020 e se apresentam as matrizes de responsabilização ao final desta instrução.

Instrução Normativa TCU 84/2020

Art. 23. A indicação da existência de indício de irregularidade ou conjunto de indícios de irregularidades materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto relevante na gestão, sem existência de débito, comunicada pelo sistema de controle interno ou identificada diretamente pelo controle externo, exige a autuação de processo de tomada de contas referente ao exercício financeiro, observados os elementos de responsabilização descritos no § 3º do art. 21.

Art. 21. (...)

§ 3º A comunicação a que se refere o inciso III deverá estar acompanhada de evidências e todos os elementos que possam subsidiar a avaliação, pelo Tribunal, de eventual responsabilidade por irregularidades, os quais deverão constar do relatório de auditoria do controle interno da seguinte forma:

I - indício de irregularidade: descrição sucinta e objetiva do ato não conforme praticado, com indicação da data ou período de ocorrência, bem como da norma possivelmente infringida;

II - eventual responsável: indicação do nome e cargo/função, bem como número do CPF do eventual responsável integrante do rol ou não integrante do rol, mas que tenha agido em conluio com aquele integrante do rol, quando aplicável;

III - conduta: descrição da ação ou a omissão praticada pelo eventual responsável, dolosa ou culposa, devidamente caracterizada e individualizada;

IV - nexos de causalidade: descrição da relação de causa e efeito entre a conduta do eventual responsável e o resultado ilícito apontado como indício de irregularidade; e

V - culpabilidade: avaliação sobre a reprovabilidade da conduta do eventual responsável, destacando situações atenuantes, como a adoção de medidas corretivas ou reparatórias adotadas, ou agravantes, como a existência de afirmações ou documentos falsos e a omissão proposital em tratar o indício de irregularidade apontado, além das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, nos termos do art. 22 da Lei 13.655, de 2018.

21. Ainda, de acordo com o disposto no parágrafo primeiro do artigo 23 da Instrução Normativa TCU 84/2020, abaixo transcrito, cabe ao relator ou a colegiado avaliar a

existência ou não de risco de impacto relevante na gestão para fins de prosseguimento da tomada de contas. O relator, portanto, tem competência para determinar a instauração das tomadas de contas e a realização das devidas audiências para apresentação de razões de justificativa pelos responsáveis.

Instrução Normativa TCU 84/2020

Art. 23. A indicação da existência de indício de irregularidade ou conjunto de indícios de irregularidades materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto relevante na gestão, sem existência de débito, comunicada pelo sistema de controle interno ou identificada diretamente pelo controle externo, exige a autuação de processo de tomada de contas referente ao exercício financeiro, observados os elementos de responsabilização descritos no § 3º do art. 21.

§ 1º Caberá ao relator ou a colegiado avaliar a existência ou não de risco de impacto relevante na gestão para fins de prosseguimento do processo de tomada de contas, sem prejuízo de, na hipótese de não configurado o motivo da autuação, poder determinar a adoção das providências cabíveis.

22. Mantém-se, portanto, a proposta da unidade técnica ao relator do presente processo, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, no sentido de que se autuem processos de tomada de contas da Ancine, para os exercícios **2015, 2016 e 2018**, em relação aos quais não houve processo de prestação de contas anuais. Em relação ao exercício **2017**, deve a apuração ocorrer no bojo do processo de contas anuais em andamento, TC 010.236/2019-8.

23. Quanto ao exercício **2014**, a proposta é no sentido de encaminhar o assunto de imediato à consideração do MP-TCU, para que avalie a conveniência e a oportunidade de interpor Recurso de Revisão nos autos do TC 025.718/2015-0, em face do julgamento pela regularidade com ressalvas, proferido no Acórdão 6205/2016-TCU-2C, como previsto no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), ante a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Referido Acórdão, sob a relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, foi prolatado em sessão de 24/5/2016, pelo que se aproxima o limite temporal para interposição de Recurso de Revisão, o que levaria à preclusão da faculdade processual deferida ao MP-TCU.

Regimento Interno do TCU

Art. 288. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cabe recurso de revisão ao Plenário, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso IV do art. 183, e fundar-se-á:

I – em erro de cálculo nas contas;

II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido;

III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

§ 1º O acórdão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

§ 2º Em face de indícios de elementos eventualmente não examinados pelo Tribunal, o Ministério Público poderá interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura das contas e o pedido de mérito.

Recursos interpostos pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania em nada afetam a apuração das responsabilidades imputadas aos ex-diretores da Ancine.

24. Os recursos interpostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) e pelo Ministério

da Cidadania, ao qual se vinculava então a Ancine, hoje vinculada ao Ministério do Turismo (MTur), em nada afetam a apuração de responsabilidades imputadas aos ex-diretores. Em despacho recente de 14/12/2020, o Ministro Raimundo Carreiro, relator sorteado para os recursos, os conheceu e concedeu efeito suspensivo aos pontos recorridos, como a seguir descrito (peça 466):

Despacho do Ministro Raimundo Carreiro

(...) conheço dos pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine e suspendo os efeitos dos itens 9.2, 9.3 (exceto subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3) e 9.6 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (...).

25. Referidos itens recorridos em nada afetam as responsabilidades imputadas aos ex-diretores da Ancine. As responsabilidades imputadas dizem respeito à ausência de providências para resolver o passivo de prestações de contas dos projetos audiovisuais. Os pontos recorridos, por sua vez, dizem respeito aos seguintes temas do Acórdão 721/2019-TCU-P (peça 241):

25.1. ajuste de normas internas da Ancine, apresentação de plano de ação para a análise do passivo e realização de despesas específicas no âmbito dos projetos audiovisuais (item 9.2);

25.2. uso de tecnologias de informação, inclusive o *blockchain*, na análise das prestações de contas dos projetos audiovisuais de responsabilidade da Ancine (item 9.3, subitem 9.3.4); e

25.3. ajuste na regulamentação do financiamento dos projetos audiovisuais, com recursos públicos (item 9.6).

26. Não havendo qualquer conexão entre os pedidos de reexame interpostos pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania, pode prosseguir a proposta de audiência dos ex-diretores Debora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56), Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40), Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85), Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03).

27. A respeito dos próximos andamentos processuais, o Acórdão 12.897/2020-TCU-2C dispõe sucessivamente pelo encaminhamento à Secretaria de Recursos (Serur) e ao gabinete do Ministro Raimundo Carreiro, relator dos recursos interpostos. Esses encaminhamentos devem seguir-se à manifestação do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 473):

Acórdão 12.897/2020-TCU-2C

9.5. após a análise da SecexTrabalho, enviar o TC 017.413/2017-6, com o presente processo (TC 040.341/2019-4) apensado a ele, à Serur para instrução dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 721/2019-Plenário (Relator Ministro-Relator André de Carvalho), devendo ser levadas em conta as análises e informações constantes do TC 040.341/2019-4;

9.6. posteriormente à análise da Serur, enviar o processo ao Ministro Raimundo Carreiro, como Relator dos pedidos de reexame interpostos no bojo do TC 017.413/2017-6, com o presente processo (TC 040.341/2019-4) apensado a ele, via Ministério Público junto ao TCU;

Conclusão

28. Conclui-se pela improcedência dos argumentos trazidos pelos ex-diretores da Agência Nacional do Cinema (Ancine), por meio de seus representantes legais. Além de irrelevantes para o andamento processual, os argumentos não mostraram qualquer evidência de que a convocação em audiência dos responsáveis seja indevida. Muito ao contrário, é perfeitamente cabível a realização das audiências dos ex-diretores, sobretudo diante da

gravidade da irregularidade a ser investigada. Não se está falando de alguns poucos processos esquecidos em uma gaveta, mas de mais de quatro mil processos de prestações de contas abandonados por anos a fio. O único efeito prático significativo dos memoriais apresentados pelos responsáveis ao Ministro-Substituto André Luís de Carvalho e ao Ministro Raimundo Carreiro foi o de atrasar em alguns meses a apuração de responsabilidades. Referido atraso, se continuado, pode vir a prejudicar o exercício das competências e prerrogativas do Tribunal de Contas da União (TCU).

29. O processo se encontra suficientemente maduro para a apuração de responsabilidades. São cerca de dois anos de monitoramento das ações adotadas pela Ancine, havendo-se avaliado as circunstâncias de trabalho dos gestores, conforme disposto no Decreto-Lei 4.657/1942, com redação atualizada pela Lei 12.376/2010, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), de forma a permitir a correta identificação dos responsáveis e o adequado delineamento das ocorrências a investigar. O próximo passo no sentido de apurar as responsabilidades pelo passivo de prestação de contas de projetos audiovisuais diz respeito, justamente, a colher a visão e o entendimento dos ex-diretores, o que deve ser feito por meio de suas convocações em audiência, para que apresentem suas razões de justificativa, assim exercendo seus direitos ao contraditório e à ampla defesa. As matrizes de responsabilização no Anexo ao final desta instrução visam a facilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis. Reiteram-se, portanto, como a seguir, as responsabilidades imputadas no bojo do processo TC 040.341/2019-4 (apensado):

Exercício 2014: Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40); Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85); Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03) e Vera Zaverucha (CPF 405.994.267-72).

Exercício 2015: Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40); Débora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56); Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85); Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03) e Vera Zaverucha (CPF 405.994.267-72).

Exercício 2016: Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40); Débora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56); Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85) e Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03).

Exercício 2017: Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40); Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33); Débora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56), Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85); Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03) e Sérgio Henrique Sá Leitão Filho (CPF 929.010.857-68).

Exercício 2018: Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33); Débora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56); Mariana Ribas da Silva (CPF 098.992.187-58) e Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85).

30. No que se refere ao exercício 2014, por já haver julgamento anterior das contas pela regularidade com ressalvas, propõe-se levar o assunto de imediato à consideração do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP-TCU), para que interponha, se oportuno e conveniente, Recurso de Revisão em face do Acórdão 6205/2016-TCU-2C (TC 025.718/2015-0). Com relação aos exercícios 2015, 2016 e 2018, mantém-se a proposta anterior de instaurar tomada de contas ao amparo da nova Instrução Normativa TCU 84/2020. Com relação ao exercício 2017, propõe-se apurar a irregularidade no bojo do processo de contas anuais em andamento, TC 010.236/2019-8.

31. Como dito na instrução precedente, lançada no processo TC 040.341/2019-4, as

circunstâncias da ocorrência da irregularidade importam para acentuar a sua gravidade. Em primeiro lugar, não se cuidam de atos de gestão mezinhos ou de difícil percepção, mas de irregularidade grave, afrontosa ao princípio constitucional da prestação de contas. Em segundo lugar, os números envolvidos são grandes e notórios, pelo que não é razoável supor que os ex-diretores da organização não tivessem noção do que ocorria. Em terceiro lugar, as diretorias colegiadas que se sucederam até 2018 tinham plena consciência da formação do passivo processual e da falência operacional da agência, o que foi claramente exposto pela Controladoria-Geral da União (CGU) em relatório de auditoria sobre as contas da entidade do exercício 2014. No exercício 2018, em especial, já havia pleno conhecimento do tratamento que o TCU dava ao assunto, a saber, o de uma irregularidade grave a ser cessada. Finalmente, os dirigentes da Ancine, ao contrário de outros órgãos e entidades, chegaram a contar com reforço em sua força de trabalho representado pela chegada de servidores novos, concursados, em 2013 e 2014, havendo a Lei 12.323/2010 criado 100 (cem) cargos no quadro de pessoal permanente da Agência.

32. Mantém-se, portanto, a proposta de realização de audiências nos exatos termos apresentados no TC 040.341/2019-4 (apensado).

33. Após decisão do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho acerca da proposta de encaminhamento a seguir, devem os autos, em atendimento ao disposto no item 9.5 do Acórdão 12.897/2020-2C, ser encaminhados à Secretaria de Recursos (Serur), com vistas à análise dos pedidos de reexame interpostos pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania, da relatoria recursal do Ministro Raimundo Carreiro.

Proposta de encaminhamento

34. Assim sendo, elevam-se os autos à consideração superior, com vistas à apreciação das seguintes propostas:

34.1. **expedir ofício** ao Ministério Público junto ao Tribunal (MP-TCU), nos termos do RITCU, art. 288, inc. III e § 2º, encaminhando-lhe cópias do Despacho do Relator e da presente instrução, para que o *parquet* especializado avalie a conveniência e a oportunidade de interpor **Recurso de Revisão** em face do Acórdão 6205/2016-TCU-2C, prolatado no TC 025.718/2015-0, que julgou regulares com ressalvas contas anuais da Agência Nacional do Cinema, exercício 2014, com vistas à apuração de possível prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos, ou omissão diante desses fatos, com efeito sobre o mérito, pelos diretores membros da diretoria colegiada, com alerta de que as mencionadas contas foram apreciadas em 24/05/2016, aproximando-se, por conseguinte, o prazo final para interposição do referido recurso;

34.2. **expedir ofícios** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Turismo, à Secretaria Especial de Cultura, à Agência Nacional do Cinema, à Controladoria-Geral da União e ao Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (CNPJ 01.599.335/0001-30), encaminhando-lhes cópias do Despacho do Relator e da presente instrução, para conhecimento e providências julgadas cabíveis;

34.3. **determinar a instauração** de processos de tomada de contas da Agência Nacional do Cinema, nos termos da Instrução Normativa TCU 84/2020, art. 23 c/c art. 21, § 3º, relativamente aos exercícios 2015, 2016 e 2018, com vistas à apuração de possível prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos, ou omissão diante desses fatos, pelos diretores membros da diretoria colegiada, com efeito sobre as contas de gestão;

34.4. **juntar cópias** do Despacho do Relator, da presente instrução e da instrução



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

lançada no TC 040.341/2019-4 (apensado), ao processo TC 010.236/2019-8, contas anuais da Agência Nacional do Cinema, exercício 2017, com vistas à apuração de possível prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos, ou omissão diante desses fatos, pelos diretores membros da diretoria colegiada;

34.5. **autorizar**, nos termos do RITCU, art. 202, inc. III, nos processos de contas relativos aos exercícios 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, no caso de 2014 se houver a interposição de Recurso de Revisão pelo MP-TCU, que se proceda à **audiência** dos ex-diretores membros da diretoria colegiada da Agência Nacional do Cinema, para que apresentem razões de justificativa quanto à:

prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos, ou omissão diante desses atos, consistentes na liberação de recursos públicos para projetos audiovisuais em quantidade muito superior à da capacidade operacional da Agência Nacional do Cinema para fiscalizar os referidos recursos e processar as respectivas prestações de contas, agravada pelo efetivo conhecimento da gravidade da situação, pela manutenção da situação de debilidade das áreas de controle e fiscalização e pela disponibilidade de recursos humanos para mitigar os riscos envolvidos, resultando no acúmulo de um passivo de mais de 4000 prestações de contas sem análise, algumas sem conclusão há mais de quinze anos, com o envolvimento de mais de R\$ 3,8 bilhões, elevado potencial de dano ao Erário e pequena chance de recuperação, violando frontalmente o princípio constitucional da prestação de contas, bem como os princípios da *accountability*, da legalidade, da moralidade e da eficiência na Administração Pública, além de não fazer cumprir o disposto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único.

34.6. **determinar** à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais ou à unidade técnica que venha a sucedê-la na responsabilidade destes autos que, após a adoção das providências a seu encargo, encaminhe o processo à Secretaria de Recursos, nos termos do item 9.5 do Acórdão 12.897/2020-2C.

Secex-Trabalho, 3ª Diretoria Técnica, 23 de dezembro de 2020.

Assinado eletronicamente

Carlos Wellington Leite de Almeida

Matr. TCU 4215-3

Diretor Técnico

ANEXO
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos, ou omissão diante desses fatos, consistentes na liberação de recursos públicos para projetos audiovisuais em quantidade muito superior à da capacidade operacional da Agência Nacional do Cinema para fiscalizar os referidos recursos e processar as respectivas prestações de contas, agravada pelo efetivo conhecimento da gravidade da situação, pela manutenção da situação de debilidade das áreas de controle e fiscalização e pela disponibilidade de	Manoel Rangel Neto (CPF 136.524.478-40)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, nos exercícios 2014, 2015, 2016, 2017	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional da entidade. Esteve à frente da entidade por 11 anos, havendo ocupado a presidência durante os quatro exercícios seguidos nos quais se avalia a sua responsabilização. Mais do que qualquer outra pessoa conhecia toda a realidade da instituição e detinha a necessária competência para evitar a irregularidade.

recursos humanos para mitigar os riscos envolvidos, resultando no acúmulo de um passivo de mais de 4000 prestações de contas sem análise, algumas sem conclusão há mais de quinze anos, com o envolvimento de mais de R\$ 3,8 bilhões, elevado potencial de dano ao Erário e pequena chance de recuperação, violando frontalmente o princípio constitucional da prestação de contas, bem como os princípios da <i>accountability</i>, da legalidade, da moralidade e da eficiência na Administração Pública, além de não fazer cumprir o disposto na	Roberto Gonçalves de Lima (CPF 077.225.478-85)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, nos exercícios 2014, 2015, 2016, 2017, 2018	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional da entidade.
	Rosana dos Santos Alcântara (CPF 021.496.387-03)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, nos exercícios 2014, 2015, 2016, 2017	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional da entidade.

Constituição Federal, art. 70, parágrafo único.	Vera Zaverucha (CPF 405.994.267-72)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, nos exercícios 2014, 2015	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional da entidade.
	Débora Regina Ivanov Gomes (CPF 075.877.118-56)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, nos exercícios 2015, 2016, 2017, 2018	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional da entidade.

	Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, nos exercícios 2017, 2018	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional da entidade.
	Mariana Ribas da Silva (CPF 098.992.187-58)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, no exercício 2018	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional.
	Sérgio Henrique Sá Leitão Filho (CPF 929.010.857-68)	Na condição de membro da diretoria colegiada permitiu a destinação de recursos públicos a projetos audiovisuais em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, no exercício 2017	O notório desequilíbrio entre a destinação de recursos públicos e a capacidade de fiscalização e processamento das prestações de contas levou à formação de passivo de mais de 4000 processos e mais de R\$ 3,8 bilhões.	Por ação ou omissão, permitiu a ocorrência da irregularidade, mesmo tendo plena ciência do que se passava e tendo condições efetivas de reforçar a área de fiscalização e prestação de contas ou de adequar o fluxo de liberação de recursos à capacidade operacional.