



## TC 017.413/2017-6

**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)

**Natureza:** Relatório de Auditoria (agravo)

**Unidade jurisdicionada:** Agência Nacional do Cinema - Ministério do Turismo

**Agravante(s):** Débora 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) e Vera Zaverucha (CPF 405.994.267-72)

**Advogado(s):** Beto Ferreira Martins e Wellington Márcio Kubliskas (OAB/SP 172.687 e 224.392, procuração – peças 293, 462-464 e 483)

**Sumário:** Relatório de Auditoria. Agência Nacional do Cinema - Ancine. Ancine+Simplex. Metodologia deficiente de análise de prestação de contas de projetos audiovisuais. Levantamento de sobrestamento. Audiência. Determinações. Instauração de TCE. Autuação de representação. Apuração de responsabilidades. Monitoramento. Embargos de declaração da Ancine rejeitados. Embargos de declaração do MP-TCU acolhidos com efeitos infringentes. Pedidos de reexame. Agravo. Decisão agravada contrária a acórdão. Fundamentos do agravo insuficientes. Proposta de negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de agravo (peça 484) interposto por Débora Regina Ivanov Gomes, Manoel Rangel Neto, Roberto Gonçalves de Lima, Rosana dos Santos Alcântara e Vera Zaverucha contra despacho proferido pelo relator dos presentes autos (peça 481), cuja parte dispositiva restou lavrada nos seguintes termos:

13. Ao acolher, portanto, o parecer da unidade técnica, determino que ela adote as seguintes medidas:

13.1 envie a cópia do presente Despacho e do parecer da unidade técnica ao MPTCU, nos termos do art. 288, III e § 2º, do RITCU, para que o Parquet especial avalie a conveniência e a oportunidade de interpor o subsequente recurso de revisão sobre o Acórdão 6.205/2016 prolatado pela 2ª Câmara do TCU, no bojo do TC 025.718/2015-0, em face de ter julgado regulares, com ressalva, as contas anuais dos gestores da Ancine para o referido exercício de 2014, ante a atual necessidade de a unidade técnica promover a apuração da possível prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos ou de omissão pelos respectivos membros da diretoria



colegiada da Ancine em 2014, salientando que as mencionadas contas anuais teriam sido julgadas em 24/05/2016 e, assim, estaria próximo de escoar o prazo final para a interposição do referido recurso;

13.2 promova a autuação dos devidos processos apartados de tomada de contas sobre os correspondentes gestores da Agência Nacional do Cinema para os exercícios de 2015, 2016 e 2018, nos termos do art. 23, § 1º, da Instrução Normativa TCU n.º 84, de 2020, com vistas à apuração da eventual prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos ou da omissão pelos membros da respectiva diretoria colegiada da Ancine, e, assim, nos termos do art. 202, III, do RITCU, realize a audiência dos membros da respectiva diretoria colegiada da Agência Nacional do Cinema para que apresentem as suas razões de justificativa pela prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos ou da omissão pelos aludidos responsáveis, diante da liberação de recursos públicos para projetos audiovisuais na Agência Nacional do Cinema sem a devida fiscalização sobre os referidos recursos públicos e sem o devido processamento das análises sobre as respectivas prestações de contas, restando essas falhas agravada pela efetiva ciência da precariedade da situação, ante a manutenção da situação de debilidade nas áreas de controle e fiscalização e ante a disponibilidade de recursos humanos para mitigar os subjacentes riscos, resultando no acúmulo do consequente passivo processual em mais de 4.000 prestações de contas sem a devida análise, com o envolvimento de mais de R\$ 3,8 bilhões e o subsequente potencial elevado de dano ao erário, em frontal violação aos princípios constitucionais da prestação de contas, moralidade, legalidade e eficiência administrativa, além dos valores da governança pública pela accountability, em desacordo, ainda, com o disposto no art. 70, parágrafo único, da CF88, sem prejuízo de, para o exercício de 2014, essa medida ser promovida a partir, contudo, da eventual interposição do aludido recurso de revisão pelo MPTCU;

13.3 promova a juntada de cópia deste Despacho, com o parecer da unidade técnica, ao TC 010.236/2019-8, por versar sobre as contas anuais da Ancine para o exercício de 2017, com vistas à apuração da eventual prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos ou da omissão pelos membros da respectiva diretoria colegiada da Ancine, e, assim, nos termos do art. 202, III, do RITCU, realize a audiência dos membros da respectiva diretoria colegiada da Agência Nacional do Cinema para que apresentem as suas razões de justificativa pela prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos ou da omissão pelos aludidos responsáveis, diante da liberação de recursos públicos para projetos audiovisuais na Agência Nacional do Cinema sem a devida fiscalização sobre os referidos recursos públicos e sem o devido processamento das análises sobre as respectivas prestações de contas, restando essas falhas agravada pela efetiva ciência da precariedade da situação, ante a manutenção da situação de debilidade nas áreas de controle e fiscalização e ante a disponibilidade de recursos humanos para mitigar os subjacentes riscos, resultando no acúmulo do consequente passivo processual em mais de 4.000 prestações de contas sem a devida análise, com o envolvimento de mais de R\$ 3,8 bilhões e o subsequente potencial elevado de dano ao erário, em frontal violação aos princípios constitucionais da prestação de contas, moralidade, legalidade e eficiência administrativa, além dos valores da governança pública pela accountability, em desacordo, ainda, com o disposto no art. 70, parágrafo único, da CF88, sem prejuízo de, para o exercício de 2014, essa medida ser promovida a partir, contudo, da eventual interposição do aludido recurso de revisão pelo MPTCU;

13.4 promova, adicionalmente, a autuação do devido processo apartado de tomada de contas sobre os correspondentes gestores da Agência Nacional do Cinema para o exercício de 2019, nos termos do art. 23, § 1º, da Instrução Normativa TCU n.º 84, de 2020, com vistas à realização da audiência dos gestores responsáveis pela prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, a partir do Comunicado ao Setor com a informação sobre a decisão de prontamente suspender o andamento dos processos administrativos inerentes aos acordos para a liberação de recursos públicos em prol dos projetos audiovisuais, ante a infundada alegação de cumprimento ao aludido Acórdão 721/2019-Plenário, por configurar a prática do correspondente ato ilegítimo e antieconômico com o subjacente prejuízo à sociedade e ao erário, em face do evidente tumulto causado em desfavor da adequada formulação do



regular ambiente de negócios, públicos e privados, no setor audiovisual brasileiro durante o andamento, por exemplo, do Rio2C, além de configurar a grave infração orçamentário-financeira pela indiscriminada prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, em frontal dissonância com a prévia definição dos critérios técnicos para o efetivo cumprimento dos planos de ação anunciados pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara durante o razoável prazo de 12 (doze) meses, além do evidente descompasso, pois, com os princípios administrativos da razoabilidade, isonomia e eficiência;

13.5 promova a juntada de cópias deste Despacho, com o atual parecer da unidade técnica, além do parecer lançado no TC 040.341/2019-4 (apensado), ao TC 010.236/2019-8, tratando de contas anuais dos gestores da Agência Nacional do Cinema para o exercício 2017, com vistas à apuração da possível prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos ou da omissão pelos membros da respectiva diretoria colegiada da Ancine;

13.6 envie as cópias deste Despacho, com o atual parecer da unidade técnica, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Turismo, à Secretaria Especial de Cultura, à Agência Nacional do Cinema e à Controladoria-Geral da União, para ciência e eventuais providências;

13.7 promova o subsequente envio do presente processo (TC 017.413/2017-6) à Secretaria de Recursos, nos termos do item 9.5 do Acórdão 12.897/2020-2ª Câmara;

13.8 promova, contudo, o separado e imediato prosseguimento de todos os aludidos processos apartados de tomada de contas sobre os gestores da Ancine para os anunciados exercícios financeiros, nos termos do art. 23, § 1º, da Instrução Normativa TCU n.º 84, de 2020; e

13.9 envie a cópia deste Despacho, com o parecer da unidade técnica, à Delegada de Polícia Federal junto à Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio Grande do Sul, para ciência em adicional resposta ao Ofício n.º 502/2020-COR/SR/PF/RS autuado no âmbito do TC 026.596/2020-2 (apensado).

## **HISTÓRICO**

2. Cuida o presente processo de Relatório de Auditoria na Agência Nacional do Cinema (Ancine) para avaliar a metodologia “Ancine+Simples”, de análise de prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais, provenientes de incentivos fiscais previstos em lei, bem como do orçamento próprio da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

3. Após a conclusão do relatório de auditoria (peça 215-217), o relator, tendo em vista a correspondência de questões, determinou o sobrestamento destes autos até a apreciação do TC 011.908/2018-1, o qual se originou em representação acerca de risco iminente de ocorrência de irregularidades e de dano ao erário resultante de potenciais novas contratações de projetos mediante o Programa Audiovisual Gera Futuro, tendo também como operadora a Ancine (peça 232).

4. Por oportuno, registre-se que o TC 011.908/2018-1 foi apreciado pelo Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, através do qual foram formuladas determinações à Ancine relativas à adequação das normas internas sobre apresentação, análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais e apresentação de plano de ação com todas as medidas a serem adotadas ao atendimento dos parâmetros apontados pela então Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).

5. Mediante o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 241), foi levantado o sobrestamento acima referido e formuladas determinações à Ancine, ao Ministério da Cidadania (sucessor do Ministério da Cultura), aos integrantes do Comitê Gestor do FSA e à unidade técnica.

6. Inconformada com o acórdão supra, a Ancine opôs embargos de declaração (peça 270), os quais foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário (peça 319), mediante o qual foram formuladas novas determinações à Ancine e à unidade técnica.



7. Contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, também foram interpostos pedidos de reexame pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine (peças 309-312 e 385), os quais foram conhecidos com efeito suspensivo dos itens mencionados e encontram-se pendentes de julgamento de mérito (peça 466).

8. Em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, foram opostos embargos de declaração pela O2 Produções Artísticas Cinematográficas Ltda., entre outros (peça 356), e pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 358). Aqueles foram recebidos como mera petição (peça 377) e estes, por intermédio do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário (peça 387), foram conhecidos e acolhidos para conferir efeitos infringentes aos embargos de declaração opostos pela Ancine e tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

9. Ao apreciar as medidas adotadas pela Ancine em cumprimento ao Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, o TCU, mediante o Acórdão 12.502/2019-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1 – peça 169), entendeu satisfatórias as informações prestadas, formulou novas determinações com vistas ao cumprimento do plano de ação, já em elaboração, inclusive com as alterações promovidas pelos Acórdãos 721 e 992/2019-Plenário, e determinou o monitoramento dessas novas determinações e daquelas contidas no Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara.

10. Com a finalidade de monitorar os Acórdãos 4.835/2018-TCU-2ª Câmara e 12.502/2019-TCU-2ª Câmara, prolatados no processo TC 011.908/2018-1, e o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, com os ajustes decorrentes dos Acórdãos 992 e 1.417/2019-TCU-Plenário (TC 017.413/2018-1), foi autuado o TC 040.341/2019-4.

11. Posteriormente, em cumprimento ao Acórdão 1.383/2020-TCU-2ª Câmara, o TC 011.908/2018-1 foi juntado ao TC 040.341/2019-4.

12. No âmbito do TC 040.341/2019-4, as diversas informações prestadas pela Ancine relativamente às medidas adotadas com vistas à elaboração do plano de ação e demais determinações em monitoramento foram consideradas satisfatórias e cumpridas e/ou em cumprimento através dos Acórdãos 5.948 e 12.897/2020-TCU-2ª Câmara (peças 89 e 137). Esse último acórdão também determinou o apensamento do TC 040.341/2019-4 a estes autos.

13. Os presentes autos foram enviados à então Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) para reinstrução da matéria à luz dos novos elementos juntados, levando-se em conta as análises e informações constantes do processo apensado TC 040.341/2019-4.

14. O pronunciamento da SecexTrabalho, após a reinstrução do feito (peças 478-479), foi acolhido pelo relator através do despacho transcrito na seção “Introdução”, contra o qual foi interposto agravo (peça 484), que a seguir será analisado.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

15. O mencionado agravo foi, preliminar e excepcionalmente, conhecido pelo relator sem atribuição do efeito suspensivo e encaminhado à Secretaria de Recursos (Serur) para análise, em homenagem ao princípio da ampla defesa (peça 487). Considerando a impossibilidade da autuação de processo apartado do tipo agravo nos termos determinados pelo relator, esta unidade técnica realizará o exame do agravo no âmbito deste processo, conforme orientação do gabinete do relator.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **Dos fundamentos do agravo**

16.1 Após defender a tempestividade, o cabimento e a legitimidade do recurso, bem como a competência do Plenário para sua apreciação, os agravantes discorreram sobre os fatos que culminaram na decisão agravada.



16.2 Em seguida, enfatizam que a decisão agravada determinou a adoção de medidas voltadas à responsabilização dos ex-diretores da Ancine, quais sejam:

a) autuação e imediato prosseguimento de processos de tomada de contas em face dos ex-diretores da Ancine relativamente aos exercícios de 2015, 2016 e 2018, com vistas à apuração da eventual prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos, representados pela eventual liberação de recursos públicos para projetos audiovisuais sem a devida fiscalização e o devido processamento das análises sobre as respectivas prestações de contas;

b) envio de cópia do despacho decisório ao MP/TCU para a avaliação da conveniência da interposição de recurso de revisão contra o Acórdão 6.205/2016-2ª Câmara do TCU, que julgou regulares com ressalva as contas anuais dos gestores da Ancine no exercício de 2014 (TC 025.718/2015-0);

c) juntada de cópia do despacho decisório e do parecer da unidade técnica ao TC 010.236/2019-8, que versa sobre as contas anuais da Ancine para o exercício de 2017; e

d) audiência dos ex-diretores da Ancine acerca do tema.

16.3 Para reforma da decisão agravada, os agravantes apresentaram os seguintes fundamentos:

a) **violação ao item 9.1 do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário**, pois teria tornado insubsistentes as determinações proferidas pelos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, em particular quanto à abertura de processos para a responsabilização dos ex-diretores da Ancine;

b) incidência sobre **matéria pendente de julgamento no bojo dos pedidos de reexame** apresentados pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine; e

c) inobservância do **procedimento estabelecido no Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara**, no sentido de que o tema deveria ser avaliado e julgado em conjunto.

16.4 Quanto à ofensa ao item 9.1 do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário, os agravantes sustentam que o Plenário teria decidido que, antes de promover medidas concretas de responsabilização, o TCU deveria avaliar e fixar entendimento acerca da natureza jurídica dos instrumentos de fomento do setor audiovisual e do procedimento mais adequado de fiscalização e prestação de contas.

16.5 Defendem, ainda, que o mencionado acórdão teria determinado que devem ser avaliadas as circunstâncias e dificuldades reais dos gestores, bem como as condições operacionais, a estrutura de fiscalização, a força de trabalho, a política de gestão de riscos e a política de reposição de pessoal adotada pela Ancine à época.

16.6 Argumentam que o aludido acórdão parte da premissa de que deve existir elevado grau de convicção da ocorrência de ilegalidades e irregularidades para a abertura de procedimento de responsabilização. Entendem que o Plenário considera necessário o esclarecimento de diversos pontos para que o TCU autorize o prosseguimento desse procedimento de responsabilização, logo a decisão monocrática do relator é incompatível com o princípio da colegialidade.

16.7 Os agravantes afirmam que a decisão agravada viola o efeito devolutivo e a competência do relator dos pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine contra os itens 9.2, 9.3 (exceto subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3), 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 721/209-TCU-Plenário, os quais se encontram pendentes de julgamento pelo Plenário do TCU.

16.8 Com relação ao procedimento estabelecido pelo Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara, os agravantes alegam que o julgamento dos pedidos de reexame constitui questão prejudicial à instauração de processos de tomada de contas e que os processos TC 017.413/2017-6 e TC



040.341/2019-4 devem ser analisados conjuntamente para evitar decisões conflitantes sobre o mesmo tema, em reverência à segurança jurídica e à uniformidade das decisões.

16.9 Destacam que a proposta de instauração de processos de tomada de contas da Ancine com vistas a apurar a responsabilização dos seus ex-diretores foi rejeitada pela 2ª Câmara do TCU, a qual adotou o seguinte procedimento:

- a) apensamento do TC 040.341/2019-4 ao TC 017.413/2017-6;
- b) encaminhamento do TC 017.413/2017-6 (em conjunto com o TC 040.341/2019-4) para a Secex-Trabalho, única e exclusivamente para fins de reinstrução, à luz dos novos elementos trazidos aos autos;
- c) encaminhamento do processo à Serur, para instrução dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário;
- d) envio do processo ao Ministro Raimundo Carreiro, relator dos pedidos de reexame, via Ministério Público junto ao TCU;
- e) julgamento dos pedidos de reexame pelo Plenário do TCU; e
- f) devolução do processo ao Ministro André Luís de Carvalho, para a continuação do monitoramento e para a adoção das providências julgadas cabíveis.

16.10 Entendem que a decisão agravada, ao acolher proposta da unidade técnica, desconsiderou as determinações contidas no Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara e determinou, antes do julgamento dos mencionados pedidos de reexame, a instauração imediata das tomadas de contas e a adoção dos demais procedimentos de responsabilização dos ex-diretores da Ancine.

## 17. Análise

17.1 Inicialmente, oportuno lembrar que o Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário (peça 387) apreciou embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto ao TCU em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário (peça 319), o qual conheceu e rejeitou embargos de declaração opostos pela Ancine contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 241).

17.2 Os agravantes advogam violação ao **item 9.1 do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário**, que tornou insubsistentes os itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, a seguir transcritos, os quais determinam, em especial, a adoção de medidas atinentes à responsabilização dos ex-diretores da Ancine:

(...)

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

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

(...)

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

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

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

(...)

9.7.3. autue o devido processo apartado de representação, por cópia destes autos, com vistas a apurar o alcance e os efeitos dos indícios de irregularidades detectados nesta auditoria, em face da ausência de análise de prestações de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual repassados aos beneficiários finais pelos agentes financeiros credenciados, além do seu alcance e efeitos, e com vistas a propor ao TCU a adoção as medidas cautelares e legais cabíveis, a partir de cópia das peças destes autos e, em particular, dos Contratos Ancine/Finep 049/2007, 026/2008, 049/2009, 113/2009 e 087/2011 (Peças 17 a 21), dos Contratos Ancine/BNDES 09.2.1437.1 (Peça 22), 15.2.0419.1 (Peça 24), 17.2.0061.1 (Peça 25), dos Contratos BNDES-BRDE 12.2.0372.1 (Peça 26) e 17.2.0061.2 (Peça 28), dos Contratos Administrativos Ancine/Caixa 104/2010 e 048/2013 (Peças 29 e 30) e das informações da Ancine sobre os projetos beneficiados com os recursos do FSA (Peças 15 e 16) – Achado III.12;

9.7.4. envie a cópia do plano de ação resultante da determinação proferida pelo item 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Educação e à Casa Civil da Presidência da República, como integrantes do Comitê Gestor do Fundo Setorial Audiovisual, a fim de que, no exercício de suas finalidades e competências colegiadas previstas no art. 5 da Lei nº 11.437, de 2006, e nos arts. 5º e 8º do Decreto nº 6.277, de 2007, possam somar as providências para o cumprimento do referido plano de ação, com a cessação das correspondentes falhas, permitindo a gestão dos riscos de prejuízos à efetividade das estratégias promovidas por meio do aludido FSA e à eficácia e eficiência das ações de financiamento realizadas para o fomento de programas e projetos voltados ao desenvolvimento das atividades audiovisuais (Achado III.12);

9.7.5. envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Ministério da Cidadania, à Secretaria Federal de Controle Interno, à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Desburocratização e à Agência Nacional do Cinema, para ciência e eventuais providências; e

9.7.6. promova o monitoramento da determinação prolatada pelo item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, além das determinações proferidas por este Acórdão.

17.3 As determinações descritas nos itens 9.4 e 9.5 supra estão diretamente relacionadas com a determinação exarada no Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1 - peça 42),



uma vez que tratam da análise ou reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais. Apesar de essas determinações não terem sido objeto do despacho agravado, considera-se oportuno registrar que, em seu voto, o relator responsável pelo Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário destacou que a redação dos comandos contidos nos mencionados itens dificulta a compreensão acerca das medidas a serem adotadas e em que prazo, o que satisfaz os requisitos da omissão e da obscuridade necessários para a modificação do mencionado acórdão. Em conclusão, o relator observou que essa imprecisão impede a continuidade da política pública do setor audiovisual (peça 388 - item 9).

17.4 O relator defendeu, ainda, que as medidas propostas quanto à apuração de responsabilidades (item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário) devem ser adotadas após análise das informações e argumentos relativos ao cumprimento da determinação do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara (peça 320 - item 17 e peça 388 - item 10), que trata de análise ou reanálise das prestações de contas de projetos audiovisuais, com ajustes de normas internas sobre a matéria, e elaboração de plano de ação com detalhamento das providências para esse fim.

17.5 Após a prolação do mencionado Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, várias informações e medidas adotadas em relação à elaboração do plano de ação para análise ou reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais foram consideradas satisfatórias, cumpridas ou em cumprimento mediante os Acórdãos 12.502/2019-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018 - peça 169), 5.948 e 12.987/2020-TCU-2ª Câmara (TC 040.341/2019-4 - peças 89 e 137). A título de exemplo, citem-se relatórios bimestrais e a edição da Instrução Normativa 150/2019-Ancine (TC 040.341/2019-4 - peça 34) em substituição à Instrução Normativa 124/2015 - Ancine (peça 45), sobre apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da Ancine.

17.6 O eventual entendimento acerca da natureza jurídica dos instrumentos de fomento do setor audiovisual e do procedimento mais adequado de fiscalização e prestação de contas não impedem a apuração da responsabilidade dos ex-diretores da Ancine.

17.7 Em relação às circunstâncias e dificuldades reais dos gestores, as condições operacionais, a estrutura de fiscalização, a força de trabalho, a política de gestão de riscos e a política de reposição de pessoal, entende-se que serão melhor avaliadas no âmbito de cada processo de tomada de contas, exercícios de 2015, 2016 e 2018.

17.8 Dessa forma, parece estar superado o motivo que levou à insubsistência do item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, qual seja, o prévio exame dos elementos apresentados relativamente à análise ou reanálise das prestações de contas dos aludidos projetos.

17.9 Além disso, entende-se que, embora tendentes à apuração de responsabilidades, as medidas constantes do item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e do despacho agravado não se confundem.

17.10 No já mencionado item 9.7, as providências quanto à responsabilização dos ex-diretores estão relacionadas a projetos específicos. No **subitem 9.7.1**, a audiência determinada refere-se aos projetos Cristo Redentor, Histórias de Amor Duram Apenas 90 minutos e Moscou (Achado III.7); no **subitem 9.7.2**, o processo de tomada de contas especial a ser instaurado deverá identificar os responsáveis e apurar irregularidades em relação aos projetos Motel, É Proibido Proibir, Totalmente Inocentes e À Deriva (Achado III.10); e no **subitem 9.7.3**, o processo de representação a ser autuado tem como finalidade apurar o alcance e os efeitos dos indícios de irregularidades em face da ausência de análise da prestação de contas dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual pelos agentes financeiros credenciados, em especial dos contratos listados (Achado III.12).

17.11 Em atendimento às audiências formuladas nos termos do **subitem 9.7.1**, foram apresentadas as razões de justificativas acostadas às peças 294-296, 303 e 314-318, as quais não foram analisadas. Em cumprimento aos **subitens 9.7.2 e 9.7.3**, foram autuados, respectivamente, os



processos TC 007.993/2019-6 (apensado) e 010.499/2019-9 (peça 447), os quais, posteriormente, foram arquivados em razão da insubsistência de seus comandos pelo Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário.

17.12 No despacho agravado (peça 481 - itens 13.2 e 13.4), as medidas de responsabilização são atinentes à formação de processos apartados de tomadas de contas relativas aos exercícios de 2015, 2016, 2018 e 2019, com vistas à apuração da eventual prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos ou da omissão pelos membros da respectiva diretoria colegiada da Ancine e realização de audiência diante da liberação de recursos públicos para projetos audiovisuais sem a devida fiscalização sobre os referidos recursos públicos e sem o devido processamento das análises sobre as respectivas prestações de contas.

17.13 A formação dos apartados acima está fundamentada na Instrução Normativa TCU (IN-TCU) 84/2020, que estabeleceu distinção entre os processos de prestação de contas e de tomadas de contas. Esses últimos buscam apurar ocorrência de impropriedades que apresentem risco de impacto relevante na gestão, sem existência de débito, e aqueles têm como finalidade a divulgação de informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados de gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial em determinado exercício, inclusive com vistas ao controle social e ao controle institucional previstos nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

17.14 Dessa forma, foram autuados os processos de tomada de contas TC 000.269/2021-2, 000.272/2021-3 e 000.276/2021-9, relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2018, nessa ordem. Em relação ao exercício de 2019, entendeu-se desnecessária a autuação de processo de tomada de contas diante da existência do processo de prestação de contas (TC 045.276/2020-0), no âmbito do qual as audiências estão sendo efetivadas.

17.15 A autuação de processos de tomadas de contas para cada exercício obedece ao disposto no art. 23 da IN-TCU 84/2020, o qual estabelece, em consonância com o princípio da anualidade, seguido pelo TCU no julgamento das contas, que o processo de tomada de contas deve referir-se ao exercício financeiro.

17.16 Com relação ao exercício de 2017 (item 13.3 e 13.5 do despacho agravado), as audiências estão sendo efetivadas no processo TC 010.236/2019-8, que cuida da prestação de contas ordinárias do exercício de 2017 da Ancine.

17.17 A medida descrita no item 13.1 do despacho agravado, consistente na provocação do MP-TCU para avaliar a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão contra o Acórdão 6.205/2016-TCU-2ª Câmara, através do qual o TCU julgou regulares com ressalva as contas dos gestores da Ancine relativas ao exercício de 2014 (TC 025.718/2015-0), também já foi adotada.

17.18 Para os agravantes, a decisão agravada viola o efeito devolutivo e a competência do relator dos pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine contra itens 9.2., 9.3 (exceto subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3), 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, o quais encontram-se pendentes de julgamento (peças 309-312 e 385).

17.19 Como se vê do exame de admissibilidade (peça 445) e do despacho do relator (peça 466), os recursos foram conhecidos, suspendendo-se 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, sem qualquer referência ao item 9.7.

17.20 Considerando que os itens suspensos não tratam de apuração de responsabilidades, entende-se que não houve, por parte da decisão agravada, qualquer avanço sobre **matéria pendente de julgamento no bojo dos pedidos de reexame** apresentados pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine.

17.21 Em relação ao **procedimento estabelecido no Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara**, deve-se registrar que, após o apensamento do TC 040.341/2019-4 aos presentes autos, o processo se



encontra na fase de reinstrução, à luz dos novos elementos trazidos aos autos (peças 467-468 e 476-477), nos termos do seu item 9.4.

17.22 Oportunamente, cabe frisar que o relator desse acórdão, também relator dos recursos, consignou em seu voto que “...ressalto que foram juntados aos presentes autos (TC 040.341/2019-4) novos elementos (peças 128 a 132 e 135), que considero devam ser analisados pela SecexTrabalho, cuja, instrução deverá subsidiar este Relator na análise dos Pedidos de Reexame, a serem instruídos pela Serur.” (TC 040.341.2019-4 - peça 138).

17.23 Como os mencionados pedidos de reexame foram conhecidos sem efeito suspensivo do item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, o julgamento desses recursos não constitui questão prejudicial à apuração da responsabilidade dos ex-diretores da Ancine determinada pelo despacho agravado.

17.24 Em decorrência da nova análise dos autos, inclusive do apensado TC 040.341/2019-4, a proposta da então SecexTrabalho, mediante o despacho agravado, foi acolhida pelo relator com alguns ajustes procedimentais em sintonia com o referido Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara (peça 481 – item 3). Logo, até o momento, a marcha processual está em conformidade com o procedimento estabelecido e não restou caracterizada qualquer cisão de procedimentos.

17.25 Diante do exposto, consideram-se infundados os argumentos apresentados a fim de justificar o provimento do agravo.

## CONCLUSÃO

18. Das análises anteriores, conclui-se que resta superado o fundamento para a insubsistência do item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, uma vez que as informações e medidas adotadas em relação à elaboração do plano de ação para análise ou reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais foram consideradas satisfatórias, cumpridas ou em cumprimento mediante os Acórdãos 12.502/2019-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018 - peça 169), 5.948 e 12.987/2020-TCU-2ª Câmara (TC 040.341/2019-4 - peças 89 e 137), o que demonstra que os elementos presentes nos autos são suficientes para apuração de responsabilidades.

18.1 Embora tenham a finalidade de apurar responsabilidades, as medidas constantes do item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e do despacho agravado não se confundem.

18.2 Como o item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário não teve seu efeito suspenso em decorrência dos pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine, não ficou configurado qualquer avanço sobre matéria pendente de julgamento.

18.3 Considerando que os mencionados pedidos de reexame foram conhecidos sem efeito suspensivo do item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, o julgamento desses recursos não constitui questão prejudicial à apuração da responsabilidade dos ex-diretores da Ancine.

18.4 Por fim, tem-se que o procedimento estabelecido no Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara vem sendo observado. Ultimada a presente fase processual, os autos devem ser encaminhados à Serur para exame dos pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine.

18.5 Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento ao agravo.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 289 do RI-TCU:

a) conhecer do agravo interposto por Débora Regina Ivanov Gomes, Manoel Rangel Neto, Roberto Gonçalves de Lima, Rosana dos Santos Alcântara e Vera Zaverucha contra o despacho acostado à peça 481, e, no mérito, negar-lhe provimento; e



b) dar ciência aos agravantes e demais órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria,  
em 13 de abril de 2021.

(Assinado eletronicamente)  
**NILZIETHE VIEIRA VILELA**  
Auditora Federal de Controle Externo  
Matrícula 2875-4