

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 017.413/2017-6 [Aposos: TC 007.993/2019-6, TC 008.293/2019-8, TC 013.548/2019-0, TC 040.341/2019-4]

Natureza: Agravo (em Relatório de Auditoria)

Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Cinema; Ministério do Turismo; Secretaria Especial da Cultura

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

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

Representação legal: Beto Ferreira Martins Vasconcelos (OAB/SP 172.687), representando Vera Zaverucha, Débora Regina Ivanov Gomes, Rosana dos Santos Alcântara, Roberto Gonçalves de Lima e Manoel Rangel Neto; Daniel Demonte Moreira e outros, representando Ministério da Cidadania; Wladimir Vinycius de Moraes Camargos (OAB/DF 39.918) e outros, representando 02 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda; João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A) e outros, representando Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão, Siaesp - Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo e Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual; Jorge Luís da Rosa Gomes, representando Agência Nacional do Cinema; Patrícia Alvares de Azevedo Oliveira e outros, representando Ministério da Cultura (extinto).

SUMÁRIO: AGRAVO EM AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONSTITUIÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS E REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS. PEDIDO DE REEXAME. SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO E OUTRAS ALEGAÇÕES. DECLARAÇÃO DE IMPEDIMENTO DO RELATOR ORIGINAL. NOVO RELATOR SORTEADO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. NECESSIDADE DE JULGAR OS PEDIDOS DE REEXAME ANTES DE APURAR EVENTUAL RESPONSABILIDADE DOS GESTORES. SUSPENSÃO DA ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PROMOVIDAS NO TC 000.276/2021-9 E NO TC 010.236/2019-8. QUESTÕES ADICIONAIS. PEÇA RECEBIDA COMO MERA PETIÇÃO. INSUBSISTÊNCIA DE ITENS DE ACÓRDÃO. DETERMINAÇÃO. NECESSIDADE DE MONITORAMENTO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Tratam os autos de auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema (Ancine), com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simplex empregada

para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados a projetos audiovisuais por meio do 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. O trabalho foi relatado por meio do acórdão 721/2019-TCU-Plenário, de 27/3/2019, posteriormente alterado pelos acórdãos 992/2019-TCU-Plenário, de 30/4/2019, e 1417/2019-TCU-Plenário, de 18/6/2019.

3. Em paralelo, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), então responsável pelo feito, “em virtude do risco iminente de ocorrência de irregularidades e de danos ao erário resultantes de potenciais contratações derivadas do lançamento de editais, pelo Ministério da Cultura (MinC), representado por sua Secretaria do Audiovisual (SAv), para seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro”, formulou representação no âmbito do TC 011.908/2018-1.

4. O processo foi apreciado pelo acórdão 4835/2018-TCU-2ª Câmara. Em sede de monitoramento no âmbito do mesmo TC 011.908/2018-1, a 2ª Câmara do TCU proferiu o acórdão 12502/2019, de 12/11/2019, no qual, entre outros, determinou a realização de monitoramento sobre “o efetivo cumprimento dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 deste Acórdão, além dos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, atentando especialmente para os planos de ação e os relatórios bimestrais de execução a serem apresentados pela Agência Nacional do Cinema.” (item 9.6).

5. Em decorrência do disposto no item 9.6 do acórdão 12502/2019-TCU-2ª Câmara, foi instaurado o processo TC 040.341/2019-4 com o objetivo de promover o monitoramento do cumprimento das determinações contidas nos acórdãos 4835/2018-TCU-2ª Câmara.

6. Ao apreciar o TC 040.341/2019-4, a 2ª Câmara decidiu por, no âmbito do acórdão 12.897/2020, dentre outros:

“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;

(...).”

7. Por conta da reinstrução determinada pelo item 9.4 do acórdão 12897/2020-2ª Câmara, a SecexTrabalho, então nova responsável pelo feito, expediu, em 23/12/2020, a seguinte instrução¹:

“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+Simples. 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

¹ Peça 478.

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-corrígidos.

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, constringidos 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+Simple, 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 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 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 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 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.”

8. Em sequência, o ministro-substituto André Luís de Carvalho, então relator do caso, expediu o seguinte despacho²:

“Trata-se de auditoria realizada sobre a Agência Nacional do Cinema (Ancine) em face da utilização da então vigente metodologia de prestações de contas dos projetos audiovisuais intitulada como “Ancine+Simples”, tendo o volume de recursos fiscalizados alcançado o montante de R\$ 3,8 bilhões. 2. Após a análise do feito, ao verificar que, junto ao presente feito, estaria apensado o processo de monitoramento autuado sob o TC 040.341/2019-4 e ao promover a análise das Peças 128 a 132 e 135 do TC 040.341/2019-4 em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 12.897/2020-2ª Câmara, não tendo observado, todavia, a eventual relevância nos supostos novos elementos ali apresentados, a unidade técnica propôs a adoção das seguintes medidas:

“(…) 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 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

² Peça 481.

- a seu encargo, encaminhe o processo à Secretaria de Recursos, nos termos do item 9.5 do Acórdão 12.897/2020-2C.”
3. Incorpo o parecer da unidade técnica (Peça 478) a estas razões de decidir, sem prejuízo, contudo, de promover alguns ajustes procedimentais em sintonia com o referido Acórdão 12.897/2020-2ª Câmara.
 4. Bem se vê que, entre 2018 e 2020, o crescimento do passivo das prestações de contas teria sido eminentemente inercial, com 98,3% do quantitativo de processos e 99,21% dos valores envolvidos, para os projetos aprovados até 2017.
 5. A despeito, entretanto, desse crescimento inercial sobre o aludido passivo processual, subsistiria a responsabilidade dos correspondentes agentes públicos na respectiva gestão em 2018, como apontado no relatório de gestão apresentado pelo próprio diretor-presidente, em face da eventual aprovação recorde de projetos, com a liberação recorde de recursos públicos, impactando a composição do subsequente estoque de prestação de contas.
 6. Diante, por seu turno, das decisões pretéritas adotadas pela Ancine, resultando na aprovação de projetos em quantidade muito superior à capacidade operacional da entidade, além da sistemática falta de priorização das prestações de contas, sobressairia a necessidade de eventual responsabilização de Manoel Rangel Neto, como então diretor-presidente da Ancine ao longo de aproximadamente 11 (onze) anos consecutivos, além dos então diretores durante os exercícios de 2014 a 2017.
 7. Ao avaliar, contudo, a gestão da Ancine no exercício de 2018, o TCU teria sinalizado a crítica situação do passivo na prestação de contas da aludida entidade, em consonância com o despacho de oitiva proferido pelo Ministro-Relator (Peça 118) e com o Acórdão 4.835/2018 prolatado pela 2ª Câmara do TCU no bojo do TC 011.908/2018-1 (Peça 2).
 8. Ao avaliar, adicionalmente, o período de 2014 a 2018, restaria agravada a responsabilidade dos então diretores em face de, no aludido período, a Ancine dispor de novos servidores para reforçar as áreas de fiscalização e de prestação de contas, já que a Lei n.º 12.323, de 2010, teria autorizado a criação de 100 (cem) cargos no quadro de pessoal permanente da Ancine, além de o Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 201503739 da Controladoria-Geral da União (CGU) ter indicado, desde o exercício de 2014, a intempetividade e a insuficiência das ações da Ancine para efetivamente analisar as prestações de contas.
 9. Por conseguinte, nos termos do art. 21, § 3º, da IN TCU n.º 84, de 2020, estaria adequada a proposta para a autuação dos processos apartados de tomada de contas sobre a Ancine para os exercícios de 2015, 2016 e 2018, com vistas à apuração da eventual prática dos atos de gestão ilegais e ilegítimos ou da omissão pelos diretores-membros da diretoria colegiada, destacando que, para esse período, não teria sido autuado o processo de prestação de contas anual.
 10. Ao avaliar, todavia, o exercício de 2017, sobressairia a necessidade de essa apuração ocorrer no bojo do processo de contas anuais ora em andamento sob o TC 010.236/2019-8, ao passo que, para o exercício de 2014, estaria igualmente adequada a proposta de envio da cópia deste Despacho para o MPTCU avaliar 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.
 11. Por outro ângulo, sobressairia a adicional necessidade de, em processo apartado, promover a 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.

12. Ocorre, então, que, em sintonia com o aludido Acórdão 12.897/2020-2ª Câmara e em face, ainda, da anunciada inconsistência dos supostos novos elementos juntados às Peças 128 a 132 e 135 do TC 040.341/2019-4, a unidade técnica deveria promover as suscitadas medidas pela seguinte linha:

(i) enviar 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;

(ii) promover 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, realizar 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;

(iii) promover 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, realizar 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;

(iv) promover, 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;

(v) promover 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;

(vi) promover o envio de 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;

(vii) promover o envio do presente processo à Secretaria de Recursos, nos termos do item 9.5 do Acórdão 12.897/2020-2ª Câmara;

(viii) promover o separado prosseguimento dos aludidos processos apartados de tomada de contas, nos termos do art. 23, § 1º, da Instrução Normativa TCU n.º 84, de 2020; e

(ix) enviar 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 atuado no âmbito do TC 026.596/2020-2 (apensado).

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 conseqüente 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 conseqüente 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).”

9. Neste momento processual, examina-se agravo interposto por Débora Regina Ivanov Gomes, Manoel Rangel Neto, Roberto Gonçalves de Lima, Rosana dos Santos Alcântara e Vera Zaverucha contra despacho proferido, em 8/1/2021, pelo então relator destes autos o ministro-substituto André Luís de Carvalho.

10. A peça recursal foi redigida nos seguintes termos³:

“DÉBORA REGINA IVANOV GOMES , MANOEL RANGEL NETO, ROBERTO GONÇALVES DE LIMA, ROSANA DOS SANTOS ALCÂNTARA e VERA ZAVERUCHA, (“AGRAVANTES”), já devidamente qualificados nos autos, por seus advogados constituídos (Peças 355, 462, 463, 464), vem à presença de Vossa Excelência, respeitosamente, apresentar RECURSO DE AGRAVO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO, na forma prevista no art. 289 e sgts do Regimento Interno do TCU, em face de DESPACHO DECISÓRIO proferido nos autos em epígrafe em 08/01/2021 (“DECISÃO AGRAVADA”) (Peça 481) com base nos elementos de fato e de direito expostos a seguir:

I – DAS PRELIMINARES

I.1. DA TEMPESTIVIDADE

1. A DECISÃO AGRAVADA foi publicizada em 08/01/2021 (sexta-feira) conforme andamento processual disponibilizado no site do TCU, não tendo sido publicada em nenhum veículo oficial e nem comunicada formalmente aos AGRAVANTES.

2. Nesse contexto, assumindo que as AGRAVANTES somente tiveram acesso ao inteiro teor da DECISÃO AGRAVADA no dia 08/01/2021 (sexta-feira), por meio do sistema “ConectaTCU”, o prazo para a apresentação do RECURSO DE AGRAVO se iniciou em 11/01/2021 (segunda-feira) e se encerrará em 15/01/2021 (sexta-feira).

3. Desse modo, o presente RECURSO DE AGRAVO é tempestivo.

I.2. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE

4. Nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, o RECURSO DE AGRAVO é cabível contra “despachos decisórios”, desfavoráveis à parte, proferidos pelo Presidente do Tribunal, pelo Presidente das Câmaras ou pelo Ministro-Relator.

5. In casu, como se verá de forma mais detalhada, a DECISÃO AGRAVADA é qualificada como um “despacho decisório” visto que constitui um provimento monocrático, dotado de conteúdo decisório e que acarreta prejuízo concreto às AGRAVADAS, representado pela determinação de abertura de procedimento de Tomada de Contas e da adoção de outras medidas em desconformidade com decisões proferidas pelo Plenário e pela 2ª Câmara do TCU.

6. Nesse sentido, o RECURSO DE AGRAVO é plenamente cabível.

7. De mesma forma, o art. 144 do Regimento Interno do TCU estabelece que são partes no processo: (a) os “responsáveis”, entendidos como as pessoas que figuram no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens ou valores públicos; e (b) os “interessados” que são as pessoas que, embora não se enquadrem no conceito de responsáveis, são titulares de direito que pode vir a ser afetado pela decisão do processo.

8. Nesse sentido, considerando que os AGRAVANTES são apontados expressamente na DECISÃO AGRAVADA como “responsáveis”, bem como que a DECISÃO AGRAVADA impacta diretamente seus direitos subjetivos, temos que, sob qualquer ângulo que se analise, os AGRAVANTES possuem legitimidade para a apresentação do recurso.

I.3. DA COMPETÊNCIA PARA A APRECIÇÃO DO RECURSO

9. A DECISÃO AGRAVADA foi proferida no âmbito do Processo TC n.º 017.413/2017-6, processo cuja tramitação e julgamento é de competência do Plenário do TCU, conforme

³ Peça 484.

inúmeras decisões já proferidas nos autos (Acórdãos n.º 721/2019, n.º 992/2019 e n.º 1.417/2019, dentre outros atos).

10. Por sua vez, o art. 15, II, do Regimento Interno do TCU prevê que compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal, “deliberar sobre os recursos de reconsideração, os embargos de declaração e os pedidos de reexame apresentados contra suas próprias decisões, bem como os agravos interpostos a despachos decisórios proferidos em processos de sua competência” (grifamos).

11. Desse modo, a competência para a apreciação do presente RECURSO DE AGRAVO é do Plenário do TCU.

II – DOS FATOS

12. No dia 26/06/2017, o TCU instaurou o Processo TC n.º 017.413/2017-6, que versa sobre o procedimento de auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema – ANCINE com o “objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia sob o título de Ancine+Simplex 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)”.

13. Em paralelo, no dia 19/04/2018, o TCU instaurou o Processo TC n.º 011.908/2018-1, que trata de uma representação formulada pela Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro (SECEX-RJ) sobre “possíveis irregularidades com o 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”.

14. No âmbito do Processo TC n.º 011.908/2018-1, a 2ª Câmara do TCU proferiu o Acórdão n.º 4.835/2018, de 19/06/2018, no qual determinou ao Ministério da Cultura, entre outras medidas: (a) a realização de ajustes nas normas internas sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais; (b) a análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA; e (c) a apresentação de um “plano de ação” com o detalhamento das providências indicadas.

15. Por sua vez, no Processo TC n.º 017.413/2017-6, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão n.º 721/2019, de 27/03/2019, no qual determinou à ANCINE que, entre outras medidas (a) promova os ajustes das normas internas em substituição à IN ANCINE n.º 124/2015; (b) apresente um “plano de ação” para a reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados sem a realização da “análise complementar” prevista na IN ANCINE n.º 124/2015; e (c) somente celebre novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual quando dispuser de condições operacionais para analisar as prestações de contas e fiscalizar a execução de cada ajuste.

16. Além disso, o Item 9.7 do Acórdão n.º 721/2019-Plenário determinou à unidade técnica que (a) promova a audiência dos ex-diretores da ANCINE para apresentarem suas razões de justificativa sobre a não-apuração, em suas respectivas esferas de atuação, das irregularidades identificadas nos projetos auditados e sobre o não-encaminhamento dos projetos à análise financeira complementar; (b) promova a conversão do processo de fiscalização em “tomada de contas especial” para a identificação dos responsáveis e a para a apuração do dano ao erário decorrente das condutas fraudulentas pelas pessoas relacionadas com a realização dos projetos auditados e em face dos indícios de pagamentos em favor das próprias proponentes (“autocontratos”); (c) autue em apartado processo de “representação”, 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 (Item 9.7.3); (d) 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; e (e) promova o monitoramento da determinação prolatada pelo Item 9.3.1 do Acórdão n.º 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, além das determinações proferidas neste Acórdão.

17. O Acórdão n.º 721/2019-Plenário foi objeto de “embargos de declaração” apresentados pela ANCINE, embargos de declarações estes conhecidos e parcialmente providos pelo Plenário do TCU, na sessão em 30/04/2019, por meio do Acórdão n.º 992/2019 – Plenário.

18. Na oportunidade, inclusive, o Min. Bruno Dantas consignou em sua “declaração de voto” que:

‘(...) 6. Ressalto, preliminarmente, que, a priori, não discordo dos fundamentos da decisão, inclusive acerca dos diversos problemas identificados na fiscalização, tais como os riscos que envolvem a realização de prestação de contas por meio de análise simplificada por amostragem, normativos que possibilitaram que irregularidades graves fossem classificadas como formais, execução de valores diferentes do aprovado etc.

7. Contudo, entendo que o momento processual e as informações até então obtidas não possibilitam emitir um juízo seguro no sentido de que o Ministério da Cidadania e a Ancine não disponham de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas, bem como fiscalizar a execução dos ajustes.

8. Em primeiro lugar, com as devidas vênias, entendo que a análise realizada sobre as ‘condições técnico-financeiro-operacionais’ e a estrutura de fiscalização da agência é bastante preliminar para dar suporte a medida de tamanha repercussão. A meu ver, medida dessa magnitude demandaria uma avaliação de maior profundidade, realizada com base em estudos sobre os processos internos da agência, e informações não só sobre a sua força de trabalho como também sobre sua política de gestão de riscos e reposição de pessoal.

9. Soma-se a isso o fato de que, segundo informações que recebi em meu gabinete, a lógica dos acordos firmados pela Ancine com o setor audiovisual diferiria um pouco da dos convênios tradicionais. Dessa forma, é necessário ter maior convicção de que a decisão ora impugnada não se baseou em conceitos e premissas equivocadas. Tenho receio de que estejamos dando um tratamento excessivamente burocrático para atividade que não se equipara totalmente aos convênios tradicionalmente firmados pela Administração Pública.

10. Por tudo isso, entendo que possíveis alternativas de soluções para os problemas identificados nos autos precisariam ser mais propriamente abordadas. Nada impede que, após esse aprofundamento, chegue-se à conclusão de que as medidas ora discutidas são efetivamente adequadas. Apenas pondero que, dada as graves consequências da sua implementação para o setor, e tendo em vista as dúvidas ora levantadas sobre o tema, adotemos uma postura de maior cautela neste momento, até que se amadureça mais a compreensão do tema.

11. Por sua vez, a embargante argumenta que o plano de ação apresentado ‘não apenas contempla medidas relacionadas ao FSA, mas também aquelas julgadas necessárias para analisar todos os projetos audiovisuais presentes na Ancine’.

12. Quanto ao plano de ação, não obstante as ponderações do relator no tocante às diferenças entre aquele fixado pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e o suscitado pelo acórdão embargado, observo que ambos tangenciam mesmo tema, qual seja, a análise, ou a reanálise, das prestações de contas dos projetos audiovisuais. Assim, independentemente das especificidades de cada deliberação, noto que a determinação exarada no Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara está diretamente relacionada às fragilidades que ensejaram as determinações dos subitens 9.4 e 9.5 do acórdão embargado.

13. Pondero, ainda, que a existência de duas determinações norteando o mesmo tema não possibilitam ao jurisdicionado a clareza necessária à implementação dos comandos exarados por esta Corte. Essa situação, a meu ver, caracteriza obscuridade da decisão, de modo a justificar o conhecimento e provimento dos presentes embargos de declaração.

14. Nesse contexto, considerando que a referida medida ainda está em processo de implementação pela Ancine, não tendo sido avaliadas pelo TCU as providências adotadas pela agência com vistas ao cumprimento do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, conforme ressaltado pelo próprio relator, entendo que seria incoerente e causaria insegurança jurídica este Tribunal surpreender os gestores com as determinações ora impugnadas.

15. Isso porque, na prática, estamos inviabilizando a continuidade de financiamentos de projetos audiovisuais pela agência sem que ela tenha tido a efetiva oportunidade de solucionar ou mitigar os problemas apontados por este Tribunal.

16. Assim, tendo em vista os possíveis impactos das determinações embargadas, as quais têm o condão de paralisar a política pública sob exame, o que seria nefasto para o setor, considero que tais medidas precisam ser melhor avaliadas, em face, inclusive, dos argumentos e das informações apresentadas pela Ancine no plano de ação e em observância ao dever de cautela que deve nortear a atuação desta Corte de Contas.

17. Com base nesses mesmos fundamentos, entendo que as medidas ora propostas quanto à apuração de responsabilidades, item 9.7 da deliberação embargada, seja para fins de multa ou débito, devem ser adotadas somente após análise das informações e argumentos acima mencionados.

18. Em seus processos, o Tribunal exerce tanto o controle objetivo (resolução de determinado problema concreto em exame) quanto o controle subjetivo (responsabilização dos agentes envolvidos). Muitas vezes, mostra-se mais adequado que o controle subjetivo ocorra em momento posterior, seja porque o problema concreto demanda respostas rápidas do Tribunal, o que é incompatível com a análise exaustiva dos argumentos de defesa e da situação particular de cada responsável, seja porque o aprofundamento dos fatos previamente à realização de audiências permite um procedimento de responsabilização com maior grau de esmero, rigor e acurácia.

19. Lembro, ainda, em reforço ao entendimento posto, que as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exigem, na análise da responsabilidade, o exame das circunstâncias e dificuldades reais do gestor, bem como a caracterização do dolo ou erro grosseiro, elementos que poderão ser melhor verificados após o aprofundamento do tema.

20. Em face do exposto, Voto no sentido de que este Plenário acolha os presentes embargos declaratórios, conferindo-lhes efeitos infringentes, de forma a tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 da deliberação embargada.’ (grifamos e sublinhamos).

19. Ocorre que a redação final do Acórdão n.º 992/2019 – Plenário apresentou pontos de divergência com o decidido na Sessão Plenária ocorrida em 30/04/2019, tendo sido o Acórdão n.º 992/2019 – Plenário objeto de “embargos de declaração”, interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU.

20. No julgamento dos “embargos de declaração” interpostos pelo Ministério Público, o Plenário do TCU reconheceu a incompatibilidade entre o teor do Acórdão n.º 992/2019 – Plenário e os votos proferidos na Sessão Plenária e julgou procedentes, com efeitos infringentes, os embargos apresentados, conforme consignado no Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário, de 19/06/2019, nos seguintes termos:

‘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’. (grifamos e sublinhamos).

21. Na oportunidade, em sua “declaração de voto-vencedor”, o Min. Bruno Dantas novamente consignou relevante entendimento que merece ser destacado:

‘(...) 10. Ademais, conforme expus na declaração de voto de peça 320, entendo que as medidas propostas quanto à apuração de responsabilidades, item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, seja para fins de multa ou débito, devem ser adotadas somente após análise das informações e argumentos acima mencionados.

11. Em seus processos, o Tribunal exerce tanto o controle objetivo (resolução de determinado problema concreto em exame) quanto o controle subjetivo (responsabilização dos agentes envolvidos). Muitas vezes, mostra-se mais adequado que o controle subjetivo ocorra em momento posterior, seja porque o problema concreto demanda respostas rápidas do Tribunal, o que é incompatível com a análise exaustiva dos argumentos de defesa e da situação particular de cada responsável, seja porque o aprofundamento dos fatos previamente à realização de audiências permite um procedimento de responsabilização com maior grau de esmero, rigor e acurácia.

12. Lembro, em reforço ao entendimento posto, que as alterações promovidas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro exigem, na análise da responsabilidade, o exame das circunstâncias e dificuldades reais do gestor, bem como a caracterização do dolo ou erro grosseiro, elementos que poderão ser melhor verificados após o aprofundamento do tema.

13. Observo, ainda, que as medidas tendentes à responsabilização dos gestores partem do pressuposto, não necessariamente aferido, de que os acordos sob exame se equiparam aos convênios, devendo, portanto, serem submetidos aos mesmos procedimentos e controles destes. Assim, reputo ser mais adequado analisar a adoção desse tipo de medida na ocasião do monitoramento das ações constantes dos planos de ação que serão encaminhados ao Tribunal.

14. Nessa ocasião, o Tribunal terá mais elementos aptos a formar um juízo de certeza acerca das premissas que envolvem a celebração e a posterior fiscalização dos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual’ (grifamos e sublinhamos).

22. Nesses termos, em decorrência do decidido no Item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário restaram suspensas as providências voltadas à responsabilização dos ex diretores da ANCINE em função dos questionamentos relativos às prestações de contas dos recursos destinados a projetos audiovisuais até que restassem devidamente esclarecidos: (a) as afirmações acerca 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; (b) a natureza jurídica e a forma mais adequada de fiscalização dos acordos firmados pela ANCINE haja vista suas peculiaridades e fatores de distinção em comparação com os convênios tradicionalmente firmados pela Administração Pública; e (c) as circunstâncias e dificuldades reais dos gestores, conforme disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”).

23. Em paralelo, no dia 02/05/2019, o Ministério da Cidadania (na qualidade de sucessor do Ministério da Cultura) e a ANCINE ingressaram com “PEDIDOS DE REEXAME” 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 721/2019-TCU-Plenário, cuja relatoria foi atribuída, por sorteio, para o Exmo. Sr. Min. Raimundo Carreiro.

24. Os PEDIDOS DE REEXAME apresentados acerca dos 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 n.º 721/2019-TCU-Plenário estão pendentes de julgamento, sendo certo que toda a matéria abordada nos referidos recursos, em função do “efeito devolutivo”, foi devolvida ao Plenário do TCU.

25. Na sequência, no âmbito do Processo TC n.º 011.908/2018-1, a 2ª Câmara do TCU proferiu o Acórdão n.º 12.502/2019, de 12/11/2019, no qual, dentre outros pontos: (a) considera em cumprimento as determinações contidas no Acórdão n.º 4.835/2018-2ª Câmara; e (b) determina que a unidade promova o monitoramento do cumprimento das disposições contidas no Acórdão n.º 4.835/2018-2ª Câmara e no próprio Acórdão n.º 12.502/2019-2ª Câmara.

26. Em decorrência do disposto no Item 9.6 do Acórdão n.º 12.502/2019, o TCU instaurou o Processo TC n.º 040.341/2019-4, com o objetivo de promover o monitoramento do

cumprimento das determinações contidas no Acórdão n.º 4.835/2018-2ª Câmara, no Acórdão n.º 721/2019-Plenário (tendo em conta as modificações introduzidas pelo Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário) e no Acórdão n.º 12.502/2019-2ª Câmara.1

27. Ocorre que, no dia 13/07/2020, em nítida contrariedade com o decidido no Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário, a 3ª Diretoria Técnica da Secex-Trabalho expediu nos autos do Processo TC n.º 040.341/2019-4 instrução técnica na qual propõe: (a) a instauração de processos de tomada de contas da ANCINE 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; e (b) a audiência dos ex-diretores da ANCINE, para que apresentem razões de justificativa quanto à prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos consistentes na liberação de recursos públicos para projetos audiovisuais em quantidade superior à da capacidade operacional da ANCINE para fiscalizar os referidos recursos e processar as respectivas prestações de contas.

28. A manifestação expedida pela 3ª Diretoria Técnica da Secex-Trabalho foi incluída na pauta da Sessão de Julgamento da 2ª Câmara do TCU prevista para o dia 01/09/2020.

29. Em decorrência disso, as ora AGRAVANTES apresentaram “memoriais” nos dias 28/08/2020 e 06/11/2020, nos quais demonstraram que manifestação expedida pela 3ª Diretoria Técnica da Secex-Trabalho contrariava o disposto no Item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário, que determina a suspensão as ações voltadas à responsabilização dos ex-diretores da ANCINE em função dos questionamentos relativos às prestações de contas dos recursos destinados a projetos audiovisuais até o pleno esclarecimento (a) da natureza jurídica e da forma mais adequada de fiscalização dos acordos firmados pela ANCINE, haja vista as suas peculiaridades e diferenças em comparação com os convênios celebrados pela Administração Pública; (b) das condições 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; e (c) das circunstâncias e dificuldades reais dos gestores, conforme disposto na LINDB, o que ensejou “pedido de vista” por parte do Exmo. Sr. Min. Raimundo Carreiro.

30. O julgamento do TC n.º 040.341/2019-4 foi retomado em 17/11/2020, quando a 2ª Câmara do TCU proferiu o Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara, que determinou, entre outras medidas:

‘(...) 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 MinistroRelator 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; (...)

9.10. recomendar, nos termos da Resolução n.º 315, de 2020, que a Agência Nacional do Cinema atente para observância do efeito suspensivo inerente aos pedidos de reexame interpostos contra os itens 9.2, 9.3 (exceto os itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3), 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário, buscando, com isso, assegurar que a Ancine não condicione a efetiva liberação do correspondente fomento pelo aporte dos recursos federais em proveito do setor cultural ou audiovisual à eventual análise sobre todo o passivo processual formado a partir do fomento concedido sob a chancela da anterior sistemática intitulada como Ancine+Simplex; e

9.11. restituir o presente processo à SecexTrabalho para a célere adoção das medidas cabíveis”. (grifamos).

31. Note-se que, conforme expressamente previsto no Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara, o iter procedimental que deveria ser observado seria (a) o apensamento do TC n.º 040.341/2019-4 ao TC 017.413/2017-6; (b) o encaminhamento do TC 017.413/2017-6 (em conjunto com o TC n.º 040.341/2019-4) para a Secex-Trabalho, para fins de reinstrução, à luz dos novos elementos trazidos aos autos; (c) o encaminhamento do processo à SERUR – Secretaria de Recursos, para instrução dos PEDIDOS DE REEXAME interpostos contra o Acórdão n.º 721/2019-Plenário; (d) o envio do processo ao Min. Raimundo Carreiro, para relatoria dos PEDIDOS DE REEXAME, via Ministério Público junto ao TCU; (e) o julgamento dos PEDIDOS DE REEXAME pelo Plenário do TCU; e (f) a devolução do processo ao Min. André Luís de Carvalho, para a continuação do monitoramento e para a adoção das providências julgadas cabíveis.

32. Nesse sentido, inclusive, o voto-revisor do Exmo. Min. Raimundo Carreiro deixa claro que: ‘(...) 13. Ressalto que essa proposta não traz qualquer prejuízo para o encaminhamento que o Relator do TC 040.341/2019-4 posteriormente vier a propor, tendo em vista que após a apreciação dos Pedidos de Reexame interpostos nos autos do TC 017.413/2017-6, o processo retornará ao Relator a quo para prosseguimento do monitoramento’. (grifamos)

33. A solução adotada pela 2ª Câmara do TCU, frise-se, foi absolutamente acertada pois o julgamento dos RECURSOS DE REEXAME contra o item 9.7 do Acórdão n.º 721/2019-TCUPlenário é “questão prejudicial” à instauração de processos de Tomada de Contas e demais medidas visando a responsabilização dos ex-Diretores da ANCINE pelos fatos narrados no processo haja vista que o recurso apresentado expressamente incide sobre o referido item (item 9.7 do Acórdão n.º 721/2019-TCU-Plenário), cuja eficácia, relembre-se, está suspensa em função da decisão proferida no Item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário.

34. Na sequência, no dia 16/12/2020, conforme determinado no Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara, o Processo TC n.º 040.341/2019-4 foi apensado ao Processo TC n.º 017.413/2017-6 e enviado à Secex-Trabalho.

35. Ocorre que, desconsiderando o procedimento determinado no Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara e novamente em contrariedade flagrante com o Item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário, em 23/12/2020, a 3ª Diretoria Técnica da SecexTrabalho expediu instrução técnica em que propõe ao Exmo. Min. André Luís de Carvalho, Ministro-Relator do Processo TC n.º 017.413/2017-6, o seguinte:

‘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-TCU2C, 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 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'.

36. Por fim, no dia 08/01/2021, o Ministro-Relator do Processo TC n.º 017.413/2017-6 proferiu DESPACHO DECISÓRIO no qual, acolhendo o parecer da Secex-Trabalho, determina que esta adote as seguintes providências:

‘(...) 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 subseqüente 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)´.

37. A decisão transcrita acima (DECISÃO AGRAVADA), com todo respeito, deve ser reformada na medida em que: (a) viola o Item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário, que torna insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão n.º 721/2019-TCU-Plenário, em particular no que tange à abertura de processos visando a responsabilização dos ex-Diretores da ANCINE; (b) incide sobre matéria pendente de julgamento nos PEDIDOS DE REEXAME apresentados pelo Ministério da Cidadania e pela ANCINE; e (c) desrespeita o procedimento estabelecido no Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara, na medida em que promove um verdadeiro desmembramento da avaliação e julgamento de um tema que, segundo decisão do colegiado, deveria ser tratado em conjunto. 38. Senão, vejamos.

III – DOS FUNDAMENTOS DO RECURSO DE AGRAVO

III.1. DA VIOLAÇÃO AO ITEM 9.1. DO ACÓRDÃO 1.417/2019-PLENÁRIO

39. Em linhas gerais, a DECISÃO AGRAVADA determina a adoção das seguintes medidas voltadas à responsabilização dos ex-Diretores da ANCINE: (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 (item 13.2); (b) envio de cópia do despacho decisório ao MP/TCU para a avaliação da conveniência da interposição de “Recurso de Revisão” contra o Acórdão n.º 6.205/2016-2ª Câmara do TCU, que julgou regulares, com ressalva, as contas anuais dos gestores da ANCINE no exercício de 2014 (item 13.1); (c) juntada de cópia do despacho decisório e do parecer da unidade técnica ao TC n.º 010.236/2019-8, que versa sobre as contas anuais da ANCINE para o exercício de 2017 (itens 13.3. e 13.5); e (d) audiência dos ex-Diretores da ANCINE acerca do tema (item 13.2).

40. Ocorre que a DECISÃO AGRAVADA contraria o disposto no Item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019 – Plenário, que determina a suspensão das ações voltadas à responsabilização dos ex-diretores da ANCINE em função dos questionamentos relativos às prestações de contas dos recursos destinados a projetos audiovisuais até o pleno esclarecimento (a) da natureza jurídica e da forma mais adequada de fiscalização dos acordos firmados pela ANCINE, haja vista as suas peculiaridades e diferenças em comparação com os convênios celebrados pela Administração Pública; (b) 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; e (c) das circunstâncias e dificuldades reais dos gestores, conforme disposto na LINDB.

41. Acerca do tema, conforme decidido pelo Plenário do TCU, antes de promover medidas concretas de responsabilização, o TCU deveria avaliar e fixar um entendimento acerca da natureza jurídica dos instrumentos de fomento do setor do audiovisual – e, por consequência, acerca do procedimento mais adequado de fiscalização e prestação de contas. Acerca desse

ponto, inclusive, merecem destaque as palavras do Ministro Bruno Dantas nos Acórdãos n.º 721/2019-Plenário e n.º 1.417/2019-Plenário, segundo o qual:

‘(...) 9. Soma-se a isso o fato de que, segundo informações que recebi em meu gabinete, a lógica dos acordos firmados pela Ancine com o setor audiovisual diferiria um pouco da dos convênios tradicionais. Dessa forma, é necessário ter maior convicção de que a decisão ora impugnada não se baseou em conceitos e premissas equivocadas. Tenho receio de que estejamos dando um tratamento excessivamente burocrático para atividade que não se equipara totalmente aos convênios tradicionalmente firmados pela Administração Pública’. ‘(...)

13. Observo, ainda, que as medidas tendentes à responsabilização dos gestores partem do pressuposto, não necessariamente aferido, de que os acordos sob exame se equiparam aos convênios, devendo, portanto, serem submetidos aos mesmos procedimentos e controles destes”.² 42. Ademais, antes da propositura de qualquer medida voltada à responsabilização dos gestores, a decisão do Plenário do TCU determina 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 no período.

43. Nesse contexto, o Acórdão n.º 1.417/2019-Plenário parte da adequada premissa de que não há sentido abrir um procedimento de responsabilização antes da existência de um elevado grau de convicção de que houve a ocorrência de ilegalidades e irregularidades. Ora, a simples leitura do voto do Min. Bruno Dantas demonstra, de forma cristalina, que o Plenário do TCU não tem essa convicção, restando necessário o esclarecimento de diversos pontos para que o próprio Plenário de TCU autorize o prosseguimento de tal procedimento de responsabilização.

44. Entendimento diferente implicaria no reconhecimento de que o Ministro-Relator teria competência para revogar, monocraticamente, uma decisão proferida pelo Plenário do TCU, o que é absolutamente incompatível com o “princípio da colegialidade”.

45. E, frise-se, não se trata como afirmado no item 6 da manifestação da 3ª Diretoria Técnica da Secex-Trabalho de uma suspensão “sine die” de procedimentos de responsabilização, mas da preservação da autoridade das decisões proferidas pelo Plenário do TCU, que não podem ser revogadas, subvertidas ou modificadas por decisões monocráticas dos Ministros do Tribunal.

46. Desse modo, temos que a DECISÃO AGRAVADA deve ser reformada pois contraria a determinação proferida pelo Plenário do TCU no item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019- Plenário, promovendo, por meio de uma decisão monocrática, uma verdadeira reforma indireta da decisão do colegiado da Corte de Contas.

III.2. DA DESCONSIDERAÇÃO DO EFEITO DEVOLUTIVO E DA COMPETÊNCIA DO RELATOR DOS PEDIDOS DE REEXAME

47. Da mesma forma, a DECISÃO AGRAVADA avança sobre matéria pendente de julgamento pelo Plenário do TCU em decorrência dos PEDIDOS DE REEXAME apresentados pelo Ministério da Cidadania e pela ANCINE, o que viola o ‘efeito devolutivo’ e, por conseguintes, as competências do Ministro-Relator dos recursos apresentados.

48. Conforme salientado, no dia 02/05/2019, o Ministério da Cidadania e a ANCINE ingressaram com PEDIDOS DE REEXAME 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 o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, cuja relatoria foi atribuída, por sorteio, para o Min. Raimundo Carreiro. 49. Os PEDIDOS DE REEXAME foram recebidos em seus regulares efeitos, conforme indicado no documento denominado “Instrução de Admissibilidade do Recurso”, que indica que:

(...)

50. Os PEDIDOS DE REEXAME acerca dos 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 n.º 721/2019-TCU-Plenário estão pendentes de julgamento, sendo certo que – não obstante o Item 9.1. do Acórdão n.º 1.417/2019-Plenário ter tornado insubsistente o item 9.7. do Acórdão n.º 721/2019-TCU-Plenário, a matéria abordada nos

referidos recursos, em função do “efeito devolutivo”, foi integralmente devolvida ao Plenário do TCU, competindo ao Ministro-Relator dos PEDIDOS DE REEXAME pautar a matéria e ao Plenário do TCU decidir acerca da matéria abordada no referido item. 51. Nesse contexto, haja vista que a matéria foi objeto de PEDIDOS DE REEXAME, resta afastada a competência do Ministro-Relator do processo original para determinar providências acerca de matéria que está pendente de julgamento em âmbito recursal.

52. Assim, a DECISÃO AGRAVADA deve ser reformada nos itens que tratam da imputação de responsabilidade aos ex-Diretores da ANCINE haja vista que a matéria foi objeto dos PEDIDOS DE REEXAME apresentados pelo Ministério da Cidadania e pela ANCINE, restando transferida a competência para a apreciação da matéria para o âmbito recursal, ainda pendente de julgamento. III.3. DA DESCONSIDERAÇÃO DO PROCEDIMENTO ESTABELECIDO NO ACÓRDÃO N.º 12.897/2020-2ª CÂMARA

53. Por fim, a DECISÃO AGRAVADA desconsidera e subverte o iter procedimental estabelecido pela 2ª Câmara do TCU no Acórdão n.º 12.897/2020 para a apreciação do tema.

54. Conforme destacado, o Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara estabeleceu o seguinte iter procedimental que deveria ter sido seguido para a apreciação da matéria envolvendo a avaliação das prestações de contas na ANCINE: (a) apensamento do TC n.º 040.341/2019-4 ao TC 017.413/2017-6; (b) encaminhamento do TC 017.413/2017-6 (em conjunto com o TC n.º 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 – Secretaria de Recursos, para instrução dos PEDIDOS DE REEXAME interpostos contra o Acórdão n.º 721/2019-Plenário; (d) envio do processo ao Min. 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 Min. André Luís de Carvalho, para a continuação do monitoramento e para a adoção das providências julgadas cabíveis.

55. A decisão da 2ª Câmara do TCU, como também já destacado, foi absolutamente acertada na medida em que (a) o julgamento dos PEDIDOS DE REEXAME contra o item 9.7 do Acórdão n.º 721/2019-TCU-Plenário constitui “questão prejudicial” à instauração de processos de Tomada de Contas visando a responsabilização dos ex-Diretores da ANCINE; e (b) o apensamento dos Processos TC n.º 017.413/2017-6 e TC n.º 040.341/2019-4 evitará a emissão de decisões conflitantes sobre um mesmo tema.

56. Contudo, em total contrariedade com a lógica que ensejou o Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara, a DECISÃO AGRAVADA - de forma monocrática - decidiu “cindir” o procedimento que havia sido reunido por decisão do colegiado e determinou a instauração “imediate” das Tomadas de Contas e a adoção dos demais procedimentos de responsabilização dos ex-Diretores da ANCINE - antes do julgamento dos PEDIDOS DE REEXAME e por fatos que estão pendentes de apreciação nos referidos recursos.

57. A consequência prática da “cisão” dos procedimentos é evidente: o julgamento dos PEDIDOS DE REEXAME poderá resultar uma solução diametralmente oposta das conclusões a serem obtidas nas Tomadas de Contas e demais procedimentos mencionados na DECISÃO AGRAVADA, em prejuízo da segurança jurídica e da uniformidade das decisões.

58. Note-se, por oportuno, que na instrução técnica apresentada em 13/07/2020, a 3ª Diretoria Técnica da Secex-Trabalho propunha, de imediato, (a) a instauração de processos de tomada de contas da ANCINE 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; e (b) a audiência dos ex-diretores da ANCINE, para que apresentem razões de justificativa quanto à prática dos referidos atos.

59. A 2ª Câmara do TCU, contudo, em decisão consciente e informada, rejeitou a proposta de encaminhamento apresentada pela 3ª Diretoria Técnica da Secex-Trabalho e adotou um procedimento absolutamente diferente do caminho proposto, procedimento

este condizente e adequado com os parâmetros de segurança jurídica e de respeito ao devido processo legal.

60. Todavia, demonstrando clara inconformidade com a decisão do colegiado e desconsiderando as determinações contidas no Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara, a 3ª Diretoria Técnica da Secex-Trabalho propôs a retomada da sua sugestão original, como se o Acórdão n.º 12.897/2020-2ª Câmara simplesmente não existisse, proposta esta acolhida pela DECISÃO AGRAVADA.

61. Assim, as AGRAVANTES propugnam a reforma da DECISÃO AGRAVADA, de modo a que seja observado, na integralidade, o procedimento estabelecido pelo Acórdão n.º 12.897/2020- 2ª Câmara, segundo o qual o julgamento dos PEDIDOS DE REEXAME deverá preceder – por constituir “questão prejudicial” - a instauração de qualquer procedimento de responsabilização dos ex-Diretores da ANCINE em função da questão da avaliação das prestações de contas relativas a projetos de audiovisual.

IV - DA ATRIBUIÇÃO DO EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO DE AGRAVO

62. Por fim, cumpre salientar a necessidade da concessão do efeito suspensivo ao presente recurso diante do risco de dano irreparável que o seu não deferimento pode causar às AGRAVANTES, destacando-se que não há qualquer prejuízo para o encaminhamento posterior das medidas indicadas pelo ilustre Ministro Relator no presente processo, não havendo que se falar atualmente em qualquer prejuízo ao erário ou intuito protelatório.

63. O fato é que, conforme exposto anteriormente, trata-se de questão altamente complexa e que demanda avaliações minuciosas e técnicas dos Ministros dessa i. Corte, tendo sido esse o entendimento do Plenário e da 2ª Câmara, que deve ser preservado: a análise de eventual responsabilização demanda por esse Tribunal um procedimento com maior grau de esmero, rigor e acurácia, em momento oportuno.

64. Em outras palavras: por um lado, a concessão de medida cautelar conferindo EFEITO SUSPENSIVO ao RECURSO DE AGRAVO não causará nenhum risco de dano ao erário e pode ser revista a qualquer tempo, e, por outro lado, tem o condão de evitar graves danos às AGRAVANTES, uma vez que, se abertos os processos de responsabilização, ainda que se demonstrem que deverão ser arquivados inequivocamente no mérito, jamais se retornará ao status quo ante no que refere ao enorme dano reputacional envolvido.

65. Nesse sentido, o Regimento Interno do TCU, em seu art. 289, § 4, possibilita a concessão de efeito suspensivo ao RECURSO DE AGRAVO para evitar graves lesões às partes: “§ 4. A critério do Presidente do Tribunal, do presidente de câmara ou do relator, conforme o caso, poderá ser conferido efeito suspensivo ao agravo.”.

66. Assim, caso não ocorra por V. Exa. a retratação in totum da DECISÃO AGRAVADA, requer-se desde já que seja concedido o efeito suspensivo ao presente RECURSO DE AGRAVO, especialmente no que se refere ao item 13.8. da referida decisão, para suspender a determinação de que se promova o imediato prosseguimentos de processos apartados de Tomadas de Contas sobre os ex-gestores da ANCINE, até o julgamento do presente recurso pelo Plenário dessa i. Corte. V – DOS PEDIDOS

67. Diante do exposto, as AGRAVANTES requerem:

- a) O recebimento do presente RECURSO DE AGRAVO, nos seus regulares efeitos;
- b) A concessão de efeito suspensivo ao RECURSO DE AGRAVO, na forma do art. 289, §4º, de Regimento Interno do TCU;
- c) A reconsideração por parte de V. Exa., in totum, da DECISÃO AGRAVADA ou, no mínimo, dos itens 13.1., 13.2., 13.3., 13.5 e 13.8 da referida decisão;
- d) Na impossibilidade, a submissão do presente RECURSO DE AGRAVO ao Plenário do TCU, na forma do art. 289, §1º do Regimento Interno do TCU; e

e) A reforma in totum, da DECISÃO AGRAVADA ou, no mínimo, dos itens 13.1., 13.2, 13.3., 13.5 e 13.8 da referida decisão;

68. Frise-se que permanece resguardada posterior apresentação de razões de justificativa e defesa escrita pelas AGRAVANTES, quando devidamente intimadas de todo ou qualquer procedimento em que figurem no polo passivo em razão da presente demanda, reservando-se o direito, desde já, da produção de todas as provas em direito admitidas, notadamente, prova documental, pericial e testemunhal, em respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

(...)

Termos em que, pede deferimento.”

11. O então relator determinou o encaminhamento da peça à Secretaria de Recursos (Serur) para exame. Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma, a instrução de auditora daquela unidade⁴:

“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 conseqüente 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

⁴ Peça 514.

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 conseqüente 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 subseqüente 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 subseqüente 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

16. 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 721/2019-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 autuação de apartado, por cópia, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 252 do RITCU, para a identificação dos responsáveis e a apuração do dano ao erário decorrente das condutas fraudulentas pelas pessoas relacionadas com a realização dos projetos ora auditados (“Motel”, “É proibido proibir” e “Totalmente inocentes”) e, especialmente, em face dos fortes indícios de pagamentos em favor das próprias proponentes, ante a notícia de realização de “autocontratos” com empresas “noteiras” (Achado III.10), além dos indícios, ainda, de dano ao erário no âmbito do projeto “À Deriva” (Achado III.7), ficando, desde já, autorizadas as necessárias citações dos responsáveis, sob as seguintes condições:

(...)

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.”

12. O secretário da Secretaria de Recursos (Serur) manifestou-se nos seguintes termos, a seguir reproduzidos, com os ajustes de forma⁵:

“PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

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, diretores da Agência Nacional do Cinema (Ancine), contra o despacho inserto à peça 481, proferido pelo relator dos presentes autos, ministro-substituto André Luís de Carvalho.

2. Acompanhamento as conclusões do exame antecedente (peça 514), pelo desprovimento do agravo, sem prejuízo das considerações que se seguem, em reforço ao que consta daquela manifestação.

3. A decisão agravada contém providências de duas ordens, todas envolvendo a apuração de responsabilidades de membros da diretoria da Ancine. Para exame do agravo, cumpre verificar se alguma dessas medidas contrasta com decisão proferida por órgão colegiado do Tribunal (Plenário, nestes autos, ou 2ª Câmara, no TC 040.341/2019-4, apenso).

4. O primeiro grupo de providências (itens 13.1, 13.2, 13.3 e 13.5 do despacho agravado) está relacionado ao descontrole na gestão de prestações de contas, com acúmulo injustificado de processos ao longo dos anos. As providências determinadas pelo relator foram as seguintes, em síntese:

a) para os exercícios de 2015, 2016 e 2018: constituir processo de tomada de contas, para cada exercício, já se determinando a audiência dos responsáveis, nos respectivos processos (item 13.2 do despacho);

b) para o exercício de 2014: encaminhar cópia do despacho ao Ministério Público junto ao TCU, para que avalie o cabimento de recurso de revisão, objetivando a reabertura das contas

⁵ Peça 516.

(itens 13.1 e 13.5);

c) para o exercício de 2017: realizar a audiência dos responsáveis no próprio processo de prestação de contas, que se encontra aberto (item 13.3).

5. Essa questão não foi objeto de tratamento pelo Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário. O citado acórdão tornou insubsistente o subitem 9.7 do acórdão original (721/2019-TCU-Plenário), que objetivava a apuração de responsabilidades em função de projetos específicos (“Cristo Redentor”, “Histórias de amor duram apenas 90 minutos”, “Moscou”, “Motel”, “É proibido proibir”, “Totalmente inocentes” e “À Deriva”), além de contratos expressamente indicados no item 9.7.3 do dispositivo.

6. Por sua vez, as providências determinadas na decisão agravada dizem respeito à responsabilização dos gestores pelo passivo de prestações de contas que se acumulou ao longo dos anos – tenham ou não irregularidades, em cada uma dessas prestações de contas que deixaram de ser analisadas. Esse tema não foi objeto de providências ou de decisões anteriores neste feito.

7. É certo que nos itens 13 e 14 do voto revisor (vencedor), lavrado pelo ministro Bruno Dantas (peça 388), há considerações sobre a conveniência de se esclarecer, primeiro, a natureza dos acordos que viabilizam o financiamento dos projetos, pela Ancine, antes de se tratar da responsabilização dos gestores por questões envolvendo acordos específicos, como os indicados no subitem 9.7 do acórdão original.

8. Contudo, não há como interligar as questões, que são diversas, conferindo-lhes o mesmo tratamento, como pretendem os agravantes.

9. Primeiro, as responsabilizações de que tratavam o subitem 9.7 do acórdão original (721/2019-TCU-Plenário) não foram renovadas pelo relator, na decisão monocrática agravada. Segundo, os fundamentos indicados no aludido voto revisor, para obstar as responsabilizações envolvendo casos concretos, até o Tribunal discutir a natureza jurídica dos instrumentos utilizados pela Ancine no fomento da atividade audiovisual, não se aplicam, automaticamente, para os fatos diversos tratados na decisão agravada.

10. Com efeito, eventual dúvida do Tribunal quanto à natureza daqueles instrumentos de repasse de recursos não pode ser invocada pelos gestores da Ancine como justificativa para falta de análise das prestações de contas dos repasses desde 2014. O acúmulo de processos desde então (“mais de 4.000 prestações de contas sem a devida análise, com o envolvimento de mais de R\$ 3,8 bilhões”, conforme a decisão agravada) não guarda relação com o motivo pelo qual, temporariamente, o Plenário adiou o juízo que fará sobre a situação de irregularidades identificadas em alguns casos específicos, como os mencionados no subitem 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

11. Em outras palavras, o Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário, que tornou insubsistente o subitem 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, tratou de situação diversa da contida na decisão agravada, assim como foi motivado por fundamentos que também não podem ser estendidos automaticamente aos fatos distintos de que se ocupa o despacho ora recorrido.

12. Logo, sob o ponto de vista formal, não há óbice à continuidade do processo, sendo certo que, na decisão agravada, o relator determinou providência diversa da que fora obstada, temporariamente, pelo Plenário. Ademais, os motivos que levaram àquela objeção do colegiado não se estendem à situação tratada na nova decisão do relator.

13. Deve-se observar, ainda, que o tema geral em debate neste primeiro grupo de providências do despacho agravado também foi, em certa medida, objeto do TC 011.908/2018-1, no qual a 2ª Câmara prolatou o Acórdão 4.835/2018 (peça 42 daqueles autos), que determinara ao Ministério da Cultura e à Ancine providências para análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

14. Posteriormente, nesse mesmo TC 011.908/2018-1, a 2ª Câmara, pelo Acórdão 12.502/2019, considerou que as medidas determinadas no Acórdão 4.835/2018 estavam em

cumprimento, constituindo novo processo (TC 040.341/2019-4) para continuidade do acompanhamento.

15. As discussões existentes nesse novo processo de monitoramento (TC 040.341/2019-4) eram conexas com as debatidas nos presentes autos. Assim, naquele processo, a 2ª Câmara proferiu o Acórdão 12.897/2020, que determinou o apensamento daquele TC 040.341/2019-4 a este TC 017.413/2017-6, bem como ordenou:

a) a reinstrução do feito à luz de novos elementos que haviam sido juntados aos autos do TC 040.341/2019-4 (peças 128 a 132 e 135); e

b) o posterior encaminhamento do processo à Serur, para apreciação de pedidos de reexame que estavam pendentes nestes autos, interpostos contra Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

16. Os agravantes alegam que esse rito foi inobservado pela decisão agravada, mas a alegação não procede.

17. O que houve, de fato, foi a cisão dos objetos do processo, pois apenas parte está pendente na fase recursal (os itens indicados no despacho de admissibilidade do recurso, peça 466). Como os autos devem prosseguir com a análise do pedido de reexame contra determinações do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário – determinações essas que não guardam relação de dependência com as medidas relativas à responsabilização dos gestores, objeto da decisão agravada –, o relator a quo determinou a constituição de apartados para, em separado, prosseguirem as atividades de controle quanto a temas que não são objeto do recurso.

18. No ponto, a decisão agravada não contraria o que foi determinado pela 2ª Câmara no Acórdão 12.897/2020. Ademais, é compatível com o procedimento previsto no art. 285, § 1º, do RITCU, o qual, em situação similar, prevê a constituição de apartados para a continuidade do processo, caso penda recurso sobre itens específicos do acórdão.

19. É certo que outras providências poderão ser adotadas pelo relator ad quem (ministro Raimundo Carreiro), caso considere que alguma discussão sobre a responsabilização dos gestores seja prejudicial à análise do pedido de reexame pendente nestes autos. Mas não há, por ora, como afirmar tal prejudicialidade, invocada pelos agravantes, pois o recurso pendente não contempla o tema da responsabilização dos agentes públicos pelos fatos indicados na decisão agravada.

20. Nessa mesma linha, os agravantes afirmam (item 33 do agravo) que “o julgamento dos RECURSOS DE REEXAME contra o item 9.7 do Acórdão n.º 721/2019-TCU-Plenário é ‘questão prejudicial’ à instauração de processos de Tomada de Contas e demais medidas visando a responsabilização dos ex-Diretores da ANCINE”. A alegação não procede, pois o subitem 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário foi tornado sem efeito pelo Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário. Até por isso, o pedido de reexame pendente nos autos não alcança o citado item, mas tão somente os “itens 9.2, 9.3 (exceto subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3) e 9.6”, nos exatos termos do despacho de admissibilidade (peça 466).

21. Como destacado no exame de admissibilidade de peça 445, o subitem 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário foi tornado insubsistente, motivo pelo qual não poderia mais ser objeto de recurso. E essa conclusão foi acolhida pelo relator ad quem, ministro Raimundo Carreiro, no despacho que admitiu o recurso e indicou os itens impugnados (peça 466).

22. Assim, e de forma não fiel ao teor do exame de admissibilidade de peça 455 e do despacho do relator ad quem (peça 466), os agravantes reproduzem apenas o cabeçalho do exame de admissibilidade (vide item 49 do agravo, peça 484), em que aparece o subitem 9.7 como recorrido. Omitem, no entanto, a parte final do citado exame, em que se propôs conhecer do recurso SOMENTE quanto aos subitens 9.2, 9.3 (exceto subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3) e 9.6, tendo em vista que outros subitens recorridos, como o 9.7, já haviam sido tornados insubsistentes.

23. Os agravantes também omitem, no particular, o despacho de admissibilidade do recurso, que não conheceu do apelo quanto ao subitem 9.7 do citado acórdão. Logo, não corresponde

à realidade dos autos toda a argumentação realizada pelos agravantes, de que a responsabilização de gestores, objeto do subitem 9.7 do acórdão original, está pendente de recurso e, por isso, a competência para decidir a matéria seria do relator ad quem (item 52 do agravo).

24. Uma segunda espécie de providência determinada na decisão agravada (item 13.4 do despacho) refere-se à decisão da Ancine de suspender os acordos para fomento de projetos audiovisuais, sob a infundada alegação de estar cumprindo decisão do TCU (Acórdão 721/2019-TCU-Plenário), prejudicando, com isso, o desenvolvimento normal da atividade pública em questão. A providência determinada pelo relator, na decisão agravada, foi a de se autuar processo de contas, para o exercício de 2019 (quando se deu o fato), com vistas à audiência dos gestores.

25. Neste caso, o conteúdo material do item 13.4 do despacho agravado é idêntico ao do subitem 9.4 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário (peça 319), o que poderia suscitar dúvidas sobre a possibilidade de renovação do comando em despacho monocrático do relator.

26. Todavia, há razões suficientes para afastar essa dúvida. Primeiro, o subitem 9.4 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário não foi tornado insubsistente pela parte dispositiva do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário (peça 387).

27. Depois, na fundamentação do Acórdão 1.417/2019 (voto revisor de peça 388), a crítica à inovação contida no Acórdão 992/2019-TCU-Plenário não se deu por razões de mérito (ou seja, não se deu pela inconveniência desta audiência específica), mas porque se entendeu que tal providência não deveria ser determinada em decisão que rejeita embargos de declaração (itens 15.3 e 16 do voto revisor de peça 388).

28. Ou seja, quanto à audiência em questão, apontou-se que seria contraditório rejeitar os embargos de declaração do órgão jurisdicionado e, na mesma decisão, modificar o acórdão embargado, para introduzir comandos, como o do subitem 9.4, que determinava a audiência.

29. Logo, quanto ao mérito da audiência, não houve contestação do Plenário. A questão suscitada no Acórdão 1.417/2019 foi de ordem processual, a saber: o entendimento de que acórdão que rejeita embargos de declaração não deve inovar.

30. A determinação da audiência por despacho do relator, em nova decisão adotada no prosseguimento do feito, permite prevenir dúvidas nesse sentido, pois não contém a mesma restrição processual antes referida e também porque, quanto ao mérito da audiência, não houve objeções específicas no acórdão invocado pelos agravantes.

31. Com essas considerações, acompanho a conclusão do exame antecedente, no sentido de negar provimento ao agravo interposto contra o despacho de peça 481.

À consideração do relator do agravo, ministro-substituto André Luís de Carvalho.”

É o relatório.