



TC 017.413/2017-6

Processos apensados: TC 007.993/2019-6 (TCE), TC 008.293/2019-8 (SOLI), TC 013.548/2019-0 (SOLI), TC 040.341/2019-4 (MON) e TC 008.162/2022-0 (SCT)

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Agência Nacional do Cinema

Recorrente(s): Ministério da Cidadania e Agência Nacional do Cinema

Advogado(s): N/A

Sumário: Relatório de Auditoria. Agência Nacional do Cinema - Ancine. Ancine+Simples. Metodologia deficiente de análise de prestação de contas de projetos audiovisuais. Determinações. Elaboração de plano de ação. Monitoramento. Pedido de reexame. Embargos declaratórios opostos pela Ancine rejeitados. Novas determinações. Embargos declaratórios opostos por terceiros conhecidos como mera petição. Embargos declaratórios opostos pelo MP-TCU acolhidos com efeitos infringentes para tornar insubsistentes determinações do acórdão. Despacho do Relator com novas determinações. Agravo interposto por ex-diretores provido. Determinações tornadas insubsistentes. Maior prazo para apresentar informações quanto ao cumprimento do plano de ações. Determinação para avaliar o cumprimento e a manutenção ou não do monitoramento de determinações. Características peculiares do setor audiovisual. Normativos vigentes concordantes com parâmetros estabelecidos pelo TCU. Razões recursais aptas a alterar o acórdão recorrido. Proposta de provimento parcial.

INTRODUÇÃO

Trata-se de pedidos de reexame (peças 309-312 e 385) interpostos pelo Ministério da Cidadania e pela Agência Nacional do Cinema contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 241), que foi alterado pelo Acórdão 992/2019-TCU-Plenário (peça 319), a seguir transcritos:

Acórdão 721/2019-TCU-Plenário:

(...)

9.2. determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Agência Nacional do Cinema – Ancine adote as seguintes medidas:

9.2.1. atente, ao realizar os ajustes sobre as normas internas em substituição à IN Ancine nº 124, de 2015, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, para a necessidade de:

9.2.1.1. abster-se de prever dispositivo tendente a permitir que:

9.2.1.1.1. as falhas materiais sejam classificadas como meras falhas formais resultantes de ressalvas, a exemplo das previstas no art. 31, IV e XIII, da atual IN Ancine nº 124, de 2015 (Achado III.2);

9.2.1.1.2. a comprovação de contrapartida ocorra por meio de doação ou sem a devida nota fiscal certificadora, entre outros documentos equivalentes (Achado III.1);

9.2.1.1.3. a tomada de decisão seja fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos, evitando a aprovação de prestação de contas com irregularidades, conforme verificado, por exemplo, nos projetos auditados (“O Barco”, “Moviecom Jaú”, “Motel”, “Orlando”, “Quatro Histórias e Meia”), em desconformidade com os princípios da transparência e da prestação de contas (Achado III.1);

9.2.1.1.4. o proponente deixe de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou use o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto (Achado III.2);

9.2.2. apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação, o devido plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, nos termos da IN Ancine nº 124, de 2015, caso não abarcados na determinação prolatada pelo item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise se desenvolva pela conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, devendo o referido plano de ação conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, com os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, não devendo aí ser superior a 12 (doze) meses contados da ciência desta deliberação (Achado III.1);

9.2.3. promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a glosa dos seguintes itens de dispêndio:

9.2.3.1. pagamentos a título de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por terem sido equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, em respeito por analogia, assim, à Súmula nº 254 do TCU (Achado III.6);

9.2.3.2. todas as despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou equivalente, por contrariar o art. 27 da Lei nº 8.313, de 1991, e o art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 5.761, de 2006, informando o TCU, nos relatórios períodos da Ancine, sobre o resultado dessas glosas efetuadas;

9.2.4. atente para a orientação veiculada pela Súmula nº 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como verificado nas prestações de contas do projeto “É proibido proibir”, sob pena de responsabilização dos agentes públicos pela eventual reparação do dano ao erário ou pela aplicação da correspondente multa legal (Achado III.6);

9.3. determinar que, nos termos dos arts. 250, II, e 251 do RITCU, a Agência Nacional do Cinema adote as seguintes medidas:

9.3.1. promova a necessária adequação legal do Contrato Administrativo nº 13/2016, permitindo a execução indireta das atividades de análise de prestações de contas, quando a tarefa se

configurar apenas como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos;

9.3.2. abstenha-se de contratar serviços para a execução por terceiros das atividades precípuas e finalísticas da entidade, a exemplo do observado no Contrato Administrativo nº 13/2016 celebrado com a APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., ressalvada a expressa disposição legal em contrário ou se a ação for caracterizada como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos (Achado III.11);

9.3.3. inclua em seus normativos internos, diante das informações acostadas às Peças 239 e 240, a vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor e, especialmente, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços empresariais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, devendo atentar, ainda, para a adicional observância ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara (Achado III.10);

9.3.4. atente para o eventual emprego de novas tecnologias da informação, a exemplo do uso de **blockchain**, no bojo dos procedimentos de prestação de contas, com a subsequente análise dessas contas via robô virtual em prol do órgão federal repassador, podendo contribuir não apenas para a maior celeridade e efetividade no processo de prestação de contas dos repasses de recursos federais, mas também para a maior fidedignidade e confiabilidade das informações prestadas, de sorte a merecer os devidos estudos técnicos para o real desenvolvimento do aludido emprego, a partir da necessária implementação do correspondente projeto piloto para a efetiva aplicação dessas novas tecnologias da informação em determinado segmento de prestações de contas junto à Ancine, ficando autorizado, para tanto, que o Ministro-Relator dê prosseguimento às atuais reuniões técnicas entre o seu Gabinete e os dirigentes da Ancine, com a participação, entre outros, de unidades da secretaria do TCU e de representantes das eventuais instituições públicas e privadas, em face da apresentação do respectivo cronograma de atividades com o correspondente plano de ação para a referida implementação do projeto piloto;

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);

9.6. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, em sintonia com os objetivos do correspondente Comitê Permanente para a Desburocratização instalado pelo Decreto S/N, de 7 de março de 2017, o Ministério da Cidadania avalie e regulamente a promoção do financiamento de projetos audiovisuais, de forma mais precisa, com o uso a ser dado aos recursos públicos disponibilizados, evitando os elevados percentuais de despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados, em coexistências com as bonificações de gerenciamento já remuneradoras das entidades beneficiárias, de modo a viabilizar a simplificação dos procedimentos de análise das prestações de contas e do uso regular dos recursos públicos aportados, além da redução dos custos e dos riscos à eficiência

dos processos de gestão da correspondente política pública, fazendo também encaminhar a proposta nesse sentido ao Conselho Nacional de Desburocratização, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º, do referido decreto (Achado IV.1);

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:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
20/03/2008	45.832,94
20/03/2008	101.469,16
20/03/2008	47.619,04
07/04/2008	87.833,11
07/04/2008	150.694,85
07/04/2008	81.472,04
13/06/2008	160.000,00
16/09/2008	151.246,23
16/09/2008	8.753,77
17/02/2009	80.000,00
20/04/2009	80.000,00

9.7.2.1. responsável: O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por realizar despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.2. responsável: Fernando Ferreira Meirelles, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.3. responsável: Paulo de Tarso de Carvalho Morelli, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.4. responsável: Andrea Barata Ribeiro, como sócio administrador da O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., por viabilizar a realização de despesas em valores e percentuais muito acima dos respectivos itens orçamentários aprovados, com extrapolações bem superiores ao razoável em diferentes rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.5. responsável: Manoel Rangel Neto, como então diretor-presidente da Ancine e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.6. responsável: Roberto Gonçalves de Lima, como diretor e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.7. responsável: Debora Regina Ivanov Gomes, como diretora e membro da Diretoria Colegiada, por ter, em face da Deliberação de Diretoria Colegiada 0374099, aprovado integralmente a prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento do projeto, em valores e percentuais bem superiores aos itens orçamentários inicialmente aprovados, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.8. responsável: Marcial Renato de Campos, como superintendente de fomento, por aprovar integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 submetido pelo Sr. João Márcio Silva de Pinho, como Especialista em Regulação, e pelo Sr. Andrete Cesar Santos da Silva, como Coordenador de Prestação de Contas (Substituto), e, por meio do Relatório de Análise de Prestação de Contas 0359546, submeter o projeto à Diretoria Colegiada, com a proposta de aprovação da prestação de contas do projeto “À Deriva”, com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

9.7.2.9. responsável: Andrete Cesar Santos da Silva, como coordenador de prestação de contas (Substituto), por aprovar integralmente o Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806 com base nas declarações da produtora do projeto “À Deriva” e sem efetuar qualquer análise consistente sobre o feito, além de propor a aprovação da prestação de contas do referido projeto, com a extrapolação de rubricas de orçamento, incorrendo em dano ao erário, com violação ao disposto no art. 22, VI, da IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da IN Ancine nº 125, de 2015;

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.

Acórdão 992/2019-TCU-Plenário:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em cumprimento ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e ao Acórdão 721/2019-Plenário, a Agência Nacional do Cinema passe a apresentar bimestralmente todas as informações sobre o verdadeiro grau de efetivo atendimento de todos os planos de ação ali exigidos pelo TCU, com a identificação de cada etapa e do nível de cumprimento entre a meta fixada e a meta realizada, entre outros relevantes elementos de convicção, e, assim, a Ancine deve enviar as respectivas informações ao TCU, via relatório bimestral específico, até o 5º (quinto) dia útil nos meses de julho, setembro e novembro de 2019 e nos meses de janeiro, março e maio de 2020, correspondendo a cada bimestre imediatamente anterior;

9.3. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, a unidade técnica promova a específica citação de João Marcio Silva de Pinho, como especialista em regulação, após o cumprimento da medida assinalada pelo item 9.5 deste Acórdão, por ter se manifestado, no Relatório de Análise de Cumprimento do Objeto (RACO) 0347806, acatando as supostas justificativas apresentadas pela produtora de “À Deriva” sem efetuar qualquer análise consistente, ao ter, basicamente, anuído às meras alegações oferecidas na prestação de contas sem a necessária atenção para a efetiva elucidação das irregularidades, e por ter, assim, contribuído diretamente para o subsequente dano ao erário pela prática do ato omissivo-comissivo, com erro grosseiro e violação ao dever de cuidado, em ofensa ao art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993, ao art. 22, VI, da então vigente IN Ancine nº 124, de 2015, e aos arts. 58 e 59 da então vigente IN Ancine nº 125, de 2015;

9.4. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, desde já, a unidade técnica promova 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 acordos para a liberação de recursos públicos em prol dos projetos audiovisuais, em função da infundada alegação de cumprimento ao referido Acórdão 721/2019-Plenário, por configurar a prática do correspondente ato ilegítimo e antieconômico com o subjacente prejuízo à sociedade e ao erário,

ante o 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 721/2019-TCU-Plenário e 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, da isonomia e da eficiência;

9.5. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado por força do item 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário, a unidade técnica condicione a realização das citações e das audiências dos responsáveis à referida manifestação conclusiva sobre a apresentação do 2º relatório bimestral emitido pela Ancine para o cumprimento dos respectivos planos de ação, em atendimento ao item 9.2 deste Acórdão, devendo, para tanto, a unidade técnica submeter o seu parecer técnico ao Ministro-Relator, antes de promover a citação ou a audiência dos responsáveis, com a efetiva avaliação, durante os dois primeiros bimestres, sobre os parâmetros para a efetiva apuração do eventual dano ao erário no aludido processo de tomada de contas especial e sobre o grau de aplicação, entre outros, do art. 3º do Decreto n.º 8.282, de 2014, ante o eventual emprego de amostragem nas ações de fiscalização dos projetos audiovisuais e, indevidamente, nas ações de análise e aprovação das correspondentes prestações de contas dos projetos audiovisuais;

9.6. reiterar a determinação anteriormente proferida pelos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-Plenário, rememorando que ali não subsistiria o impedimento para a assinatura de novos acordos, e, assim, fixar o novo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, para a Agência Nacional do Cinema providenciar a eventual reapresentação dos planos de ação correspondentes ao item 9.4, entre outros, do Acórdão 721/2019, em sintonia com o já anunciado Achado III.3, sem prejuízo do aproveitamento dos planos de ação já eventualmente apresentados ao TCU, com o intuito de promover o efetivo cumprimento das respectivas providências ao longo do subjacente prazo de 12 (doze) meses, e não imediata, açodada e indiscriminadamente como foi promovido pela iniciativa da própria Ancine em flagrante descompasso com o aludido prazo de doze meses então anunciado pelo TCU e com os princípios administrativos da razoabilidade, da isonomia e da eficiência;

(...)

HISTÓRICO

2. Cuida o presente processo de Relatório de Auditoria realizada na Agência Nacional do Cinema (Ancine), com o objetivo de verificar a conformidade da nova metodologia, denominada de “Ancine+Simples”, relativa à análise de prestações de contas da aplicação dos recursos públicos destinados a projetos de audiovisuais, provenientes de incentivos fiscais previstos em lei, bem como do orçamento próprio da Ancine e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) (fomento direto).

3. Após a conclusão do relatório de auditoria (peças 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, apresentada antes de o TCU manifestar-se sobre o Relatório de Auditoria, 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 com recursos do FSA, 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 (TC 011.908/2018-1 - peça 42), 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 com base no novo regulamento e elaboração de plano de ação com todas as medidas a serem adotadas em

conformidade com os 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 foram formuladas outras determinações à Ancine, ao Ministério da Cidadania (sucessor do Ministério da Cultura), aos integrantes do Comitê Gestor do FSA e à Unidade Técnica. Posteriormente, esse acórdão foi alterado pelos Acórdãos 992/2019-TCU-Plenário e 1.417/2019-TCU-Plenário (peças 319 e 387).

6. O Acórdão 992/2019-TCU-Plenário apreciou os embargos de declaração opostos pela Ancine em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 270), ora recorrido. Não obstante a rejeição dos aludidos embargos declaratórios, o TCU formulou novas determinações à Ancine e à Unidade Técnica, conforme transcrição na seção “Introdução”.

7. O Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário tratou dos embargos de declaração opostos pela pelo Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU) (peça 358), em relação ao Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, os quais foram providos com efeitos infringentes de forma a acolher os embargos de declaração opostos pela Ancine em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e rejeitados pelo acórdão embargado, para tornar insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário. Oportunamente, registre-se que o Acórdão 992/2019-TCU-Plenário também enfrentou embargos de declaração oferecidos pela O2 Produções Artísticas Cinematográficas Ltda. e outros (peça 356), que foram recebidos como mera petição (peça 377).

8. 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 9.2, 9.3 (exceto 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3) e 9.6 (peça 466).

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-TCU-Plenário, e determinou o monitoramento dessas novas determinações e daquelas contidas no Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, em especial quanto aos planos de ação e os relatórios bimestrais de execução a serem apresentados pela Ancine (item 9.6).

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, proferidos nos presentes autos, foi autuado o TC 040.341/2019-4.

11. Posteriormente, em cumprimento ao Acórdão 1.383/2020-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1 - peça 180), o TC 011.908/2018-1 foi apensado 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 referentes ao 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 (TC 040.341/2019-4 - peças 89 e 137). Esse último acórdão também determinou o apensamento do TC 040.341/2019-4 a estes autos e o prosseguimento do monitoramento em face de o TCU ter assinalado ainda estar em cumprimento a determinação prolatada pelo item 9.2 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, que, para tanto, foi autuado o processo TC 042.647/2021-5.

13. Em seguida, os presentes autos foram enviados à então Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) para nova instrução da matéria à luz dos memoriais apresentados pelos ex-diretores da Ancine (TC 040.341/2019-4 - peças 128-132 e 135), levando-se em conta as análises e informações constantes do presente processo.

14. Após a nova análise do feito (peças 478-479), o pronunciamento da SecexTrabalho foi acolhido pelo Relator através do despacho constante de peça 481, contra o qual foi interposto agravo (peça 484), que foi apreciado pelo TCU mediante o Acórdão 714/2022-TCU-Plenário (peça 545), a seguir reproduzido:

9.1. conhecer do agravo interposto, para, no mérito, dar-lhe provimento de forma a tornar insubsistentes as determinações contidas no despacho proferido em 8/1/2021 (peça 481), suspendendo, por consequência, a continuidade das medidas eventualmente adotadas pela unidade instrutora;

9.2. suspender a apreciação das medidas adotadas com vistas à apuração de responsabilidade (audiências e análise de razões de justificativa) **nos processos TC 000.276/2021-9 e TC 010.236/2019-8**, enquanto não forem julgados os pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário; (destaques acrescidos)

9.3. receber a peça 505 intitulada “reclamação para preservação de competência do plenário, com pedido de provimento cautelar liminar” como mera petição, por ausência de fundamentação legal ou regimental;

9.4. tornar insubsistentes os itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do acórdão 992/2019-TCU-Plenário;

9.5. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em cumprimento ao acórdão 4835/2018-TCU-2ª Câmara e ao acórdão 721/2019-TCU-Plenário, a Agência Nacional do Cinema passe a apresentar semestralmente todas as informações sobre o efetivo atendimento dos planos de ação, com a identificação de cada etapa e do nível de cumprimento entre a meta fixada e a meta realizada, entre outros relevantes elementos de convicção;”

9.6. ordenar à SecexEducação que submeta proposta ao Relator, em 60 (sessenta) dias após a apreciação do pedido de reexame:

9.6.1. em processo específico, para manutenção ou não do monitoramento dos itens dos acórdãos 721/2019-Plenário e 4835/2018, 12502/2019 e 12897/2020 da 2ª Câmara, já examinando o seu cumprimento;

9.6.2. para tratamento das informações recebidas a título de atendimento do plano de ação, incluindo a possibilidade de sua inclusão em relatório de gestão;

(...)

15. A título de informação, os processos TC 000.276/2021-9 e TC 010.236/2019-8 acima mencionados referem-se à Tomada de Contas, exercício 2018, autuada em atenção ao item 13.2 do despacho agravado (peça 481) e à Prestação de Contas Ordinária da Ancine atinentes ao exercício de 2017, nessa ordem.

16. Na sequência, o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (Sicav) e a Brasil Audiovisual Independente Bravi apresentaram manifestação relativa às questões tratadas no pedido de reexame interposto pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peças 576-578).

17. Sendo assim, na presente etapa deste processo, serão analisados os pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine e a manifestação acima referida.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

18. O exame preliminar de admissibilidade (peça 445), ratificado pelo então Relator, Ministro Raimundo Carreiro (peça 466), concluiu pelo conhecimento dos recursos e conferiu efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3 (exceto 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3) e 9.6 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, na forma proposta pela Secretaria de Recursos (Serur).

18.1 Vale ressaltar que a Serur formulou sua proposta com base no fato de que o TCU, por intermédio do Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário (peça 387), tornou insubsistentes os itens 9.3, 9.5

e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, e, por consequência, tal efeito alcançou os itens 9.3, 9.5 e 9.6 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário (peça 445, p. 2).

18.2 Contudo, vislumbra-se equivocada a não-concessão do efeito suspensivo ao item 9.3.3 do acórdão recorrido, vez que enfrentou irresignação dos recorrentes. Por outro lado, o item 9.3.4 não foi contestado pelos recorrentes (peça 309, p. 42). Sendo assim, entende-se que no lugar do item 9.3.3, deve constar o item 9.3.4.

18.3 Por fim, cabe mencionar que, na verdade, foi apresentado um único recurso (peças 309-312). A segunda peça consiste em manifestação da Ancine ratificando os argumentos recursais do pedido de reexame tendo em vista o Acórdão 992/2019-TCU-Plenário que, embora tenha rejeitado os embargos de declaração opostos pela Ancine em face do acórdão recorrido, formulou novas determinações (peça 385).

18.4 Em razão da aposentadoria do Relator sorteado, o recurso foi distribuído para o Ministro Antônio Anastasia (peça 539).

EXAME DE MÉRITO

19. Delimitação

19.1 Constitui objeto deste recurso verificar a:

a) existência de previsão para aprovação de prestação de contas com ressalva diante da ausência de identificação dos documentos comprobatórios de despesa e da utilização desses documentos em mais de um projeto (item 9.2.1.1.4);

b) viabilidade fática do plano de ação para reanálise das prestações de contas aprovadas com base na IN-Ancine 124/2015 (item 9.2.2);

c) possibilidade de comprovação da contrapartida obrigatória mediante doação e sem documentos fiscais ou equivalentes, bem como a glosa dos respectivos pagamentos quando da reanálise das prestações de contas (itens 9.2.1.1.2 e 9.2.3.2);

d) existência de pagamento de tributos pessoais com recursos públicos e sua glosa quando da reanálise das prestações de contas (itens 9.2.3.1 e 9.2.4);

e) regularidade do pagamento realizado pelas produtoras proponentes em próprio favor (item 9.3.3); e

f) existência de regulamentação acerca da limitação dos valores destinados ao pagamento de despesas acessórias dos projetos audiovisuais (peça 9.6).

20. Do recurso do Ministério da Cidadania e da Ancine (peças 309-312)

20.1 Após discorrer acerca da tempestividade do recurso e defender a existência de conexão com o TC 011.908/2018-1, com base na alegação de que o plano de ação apresentado naquele processo possui reflexos nestes autos, os recorrentes requerem o apensamento definitivo do TC 011.908/2018-1 ao presente processo (peça 309, p. 1-3).

20.2 Destacam que a metodologia Ancine+Simple, elaborada em um contexto de urgência, considerou o passivo de processos de prestação de contas, existente antes da criação da Ancine em 2001, e a capacidade operacional da Agência. Lembram que o Decreto 8.281/2014 estabeleceu todos os princípios, critérios e procedimentos a serem observados pela Ancine na prestação de contas. Logo, os atos praticados sob a égide do referido decreto, enquanto sua validade não for objeto de questionamento pelo TCU, gozam de presunção de legitimidade (peça 309, p. 6-7).

20.3 Defendem que a reanálise das prestações de contas já aprovadas, conforme determinado nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão recorrido, demandaria grande esforço, inviabilizaria a manutenção da política pública em desenvolvimento, demandaria número elevado de servidores,

incompatível com o quadro da Ancine, bem como exigiria maior dispêndio financeiro, com o custeio de passagens e diárias para que se realizasse a verificação *in loco* dos processos (peça 309, p. 7).

20.4 Repisam o compromisso assumido pela Ancine, por meio de seu plano de ação, em substituir a metodologia de prestação de contas Ancine+Simples por metodologia que determina análise orçamentária, ou seja, análise da execução de despesas e a conciliação bancária para todos os processos de prestação de contas. No entanto, argumentam que para a superação do passivo de prestação de contas no prazo de doze meses, estabelecido no Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara e no acórdão recorrido, seria necessário aumentar a força de trabalho da Ancine (peça 309, p. 7).

20.5 Apontam a necessidade de manutenção de servidores nas atividades meio, gerenciais e decisórias, e de capacitação de servidores para análise de contas do passivo, além das atividades fiscalizatórias e regulatórias sob a responsabilidade da Ancine. Ao final, pleiteiam a exclusão dos itens 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão recorrido ou, subsidiariamente, fixação de prazo que não afronte a viabilidade fática de execução (peça 309, p. 7-8).

20.6 Afirmam, ao contrário do consignado no item 9.2.1.1.4 do acórdão recorrido, que não existem dispositivos no normativo vigente da Ancine que permitam aos proponentes deixar de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou use o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto (peça 309, p. 8-9). Reproduzem as informações, apresentadas mediante o Ofício 23-E/2018 (peça 227, p. 13-15), encaminhado em razão do Relatório de Fiscalização, no sentido de que somente se ocorrer a efetiva devolução dos recursos é que se implementa a aprovação das contas com ressalvas, caso contrário, ocorre a reprovação das contas, conforme dispositivos apontados da IN-Ancine 124/2015. Defendem que o normativo vigente da Ancine é irreprimível, uma vez que tal hipótese configura-se como causa de glosa, independentemente das alegações das proponentes. Sendo assim, consideram que inexistente razão para se manter a determinação constante do item 9.2.1.1.4 (peça 309, p. 9-10).

20.7 Relativamente ao pagamento de tributos pessoais com recursos públicos, nos termos abordados nos itens 9.2.3.1 e 9.2.4 do acórdão guerreado, defendem que o caso não se amolda à Súmula-TCU 254, pois a Ancine não contrata as produtoras para que produzam algo. Defendem que a produtora proponente de projeto audiovisual não é um prestador de serviço à Administração Pública. Acrescentam que os recursos disponibilizados não são receitas, logo, não há recolhimento de tributos sobre os valores fomentados. Sustentam que esses tributos têm como contribuintes as pessoas físicas ou jurídicas contratadas pelo proponente para prestar serviços ou fornecer bens necessários à conclusão do projeto. Argumentam que as proponentes têm responsabilidade pela retenção desses encargos na fonte, e posterior recolhimento aos cofres da União, por isso, desempenham o papel de substitutas tributárias (peça 309, p. 11-12).

20.8 Asseveram que as produtoras (substitutas) estão obrigadas a recolher os tributos devidos pelos seus contratados (substituídos). Nesse sentido, entendem que os prestadores de serviços contratados são os verdadeiros contribuintes, conforme previsto no art. 30 da Lei 10.833/2003 e no Decreto 3.000/1999, arts. 2º, 624 e 628. Em complemento, indicam o art. 64 da Lei 9.430/1996 (peça 309, p. 12).

20.9 Na sequência, concluem que a retenção de tributos pessoais na fonte, como Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), está revestida dos elementos legais que justificam sua aderência ao modelo de negócio estabelecido no setor e permitem sua aceitação como comprovante de execução de recursos públicos. Assim sendo, solicitam a insubsistência dos itens 9.2.3.1 e 9.2.4 do acórdão recorrido (peça 309, p. 14).

20.10 Em relação aos itens 9.2.1.1.2 e 9.2.3.2 do acórdão recorrido, os quais versam sobre contrapartida por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou

equivalente, ratificam os argumentos expostos por meio do já mencionado Ofício 23-E/2018. Enfatizam que um projeto pode ser executado por meio de dois tipos de recursos: financeiros e economicamente mensuráveis. Quanto aos últimos, ressaltam que os documentos aceitos estão previstos nos arts. 20 e 21 da IN 124/2015 (peça 309, p. 19-20).

20.11 Lembram que a Lei 8.865/1993, além de criar mecanismos de incentivo fiscal a serem empregados na produção de obras audiovisuais, criou também, conforme inciso I do § 2º do seu art. 4º, a obrigatoriedade de participação privada, na proporção de 5% de recursos próprios ou de terceiros (peça 309, p. 20).

20.12 Defendem que os dispositivos da Lei 8.313/1993 referentes à doação não se aplicam à contrapartida obrigatória e à regra de execução orçamentária de um projeto cultural. Aqueles são regras definidoras de procedimento para aporte de recurso incentivado na modalidade doação como fonte de financiamento e previamente à execução do projeto. Por outro lado, a doação aceita como contrapartida de um projeto audiovisual representa fornecimento de um serviço ou bem economicamente quantificável ao projeto já em execução sem o desembolso financeiro correspondente, ou seja, não se trata de fonte de financiamento, mas de efetiva execução do objeto, que é comprovada mediante recibo de doação (peça 309, p. 21).

20.13 Mencionam que, por meio do Parecer 35/2010/DECOR/CGU/AGU, acolhido pelo TCU (Acórdão 2.294/2010-TCU-Plenário), ficou claro que a contrapartida pode ser realizada mediante a transferência de recursos financeiros, bem como disponibilizando-se bens e serviços economicamente mensuráveis. Noticiam que a Ancine editou as Súmulas 8 e 9/2018 sobre o assunto para orientação dos proponentes de projetos audiovisuais e dos servidores que atuam na análise das prestações de contas (peça 309, p. 21).

20.14 Repisam que a doação feita pelos proponentes, a título de contrapartida, refere-se à prestação de serviço para o projeto ou a cessão de bens para a sua execução, economicamente mensuráveis, e não se confunde com a doação prevista na Lei Rouanet (peça 309, p. 21). À vista disso, reclamam pela insubsistência dos itens 9.2.1.1.2 e 9.2.3.2 do acórdão recorrido.

20.15 Em relação à ocorrência de autocontrato, ou seja, realização de pagamentos da empresa em seu próprio favor, permitindo o surgimento de empresas “noteiras”, ante a emissão de notas fiscais de venda de mercadorias ou de prestação de serviços, sem a efetiva venda ou prestação do serviço (itens 9.3.3 e 9.7.2 do acórdão recorrido), repetem a justificativa da Ancine apresentada mediante o Ofício 23-E/2018, que aponta distinção entre serviços personalíssimos e serviços em geral (peça 309, p. 14-15).

20.16 No tocante aos serviços personalíssimos, destacam que sua execução, na maioria das vezes, é realizada pelas pessoas geradoras de cultura que compõem as empresas produtoras, seja na qualidade de sócios seja como empregados formalmente constituídos, característica da economia criativa de uma forma geral. Quanto à execução desses serviços pela proponente em projetos culturais, apontam o art. 129 da Lei 11.129/2005, o art. 12 da Lei 11.437/2006 e legislação municipal da cidade do Rio de Janeiro e de São Paulo (peça 309, p. 15-16).

20.17 Defendem que os normativos legais acima mencionados permitem que as próprias empresas ou seus sócios desempenhem atividades necessárias e remuneradas aos projetos audiovisuais. Destacam que o preço pago a esse profissional ou pessoa jurídica deve ser compatível com a média do mercado. Apontam o Acórdão 4.446/21016-TCU-2ª Câmara, o qual teria considerado possível a contratação de proponente que também foi o produtor do projeto (peça 309, p. 16-17).

20.18 Acerca da afirmação de que as empresas seriam noteiras, informam que qualquer indício de irregularidade é encaminhado aos órgãos competentes para a devida análise e, quando necessário, as despesas são glosadas. Asseveram que é exigido prévio vínculo societário ou

trabalhista formalizado para a aceitação e documento fiscal relacionado a serviço personalíssimo de determinado profissional, que é remunerado em valor compatível com o mercado. Dessa forma, entendem que se evitam a ocorrência de empresas noteiras e de superfaturamento. Adicionam que as empresas mencionadas nesse achado estão com seus cadastros ativos e com atividades condizentes com a produção audiovisual, à exceção daquela registrada por meio do CNPJ 05.107.469/0001-48, que foi baixada em 17/7/2014 (peça 309, p. 17).

20.19 Afirmam que, no plano de ação, existe compromisso da Ancine em rever e fortalecer seus procedimentos de análise, inclusive com regras que versem sobre a concentração de recursos em empresas de um mesmo grupo econômico. Não obstante, somente os projetos aprovados após a publicação dos novos normativos serão impactados com tais mudanças, em observância ao princípio da segurança jurídica. Dessa forma, pugnam pela insubsistência dos itens 9.3.3 e 9.7.2 do acórdão recorrido.

20.20 Relativamente às despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados entre outras (item 9.6 do acórdão recorrido), discordam, com base em bibliografia especializada na produção audiovisual, de que possuem baixa vinculação com as atividades relacionadas ao fomento da indústria audiovisual (peça 309, p. 21-24).

20.21 Complementam que as despesas contestadas não se destinam a financiamento das empresas proponentes. As despesas aceitas pela Ancine são destinadas a viabilizar os projetos audiovisuais aprovados ou contratados, vinculadas aos *locus* ou fases de produção. Destacam que a Ancine verifica se as despesas estão relacionadas ao porte e à especificidade de cada projeto, considerando tamanho da equipe, localidade da filmagem e outras características técnicas (peça 309, p. 24).

20.22 Destacam a autonomia e a discricionariedade técnica da Ancine como órgão regulador para definir as despesas que seriam efetivamente acessórias no contexto de uma produção audiovisual (peça 309, p. 25). Por todo o exposto, requerem que a determinação contida no item 9.6 do acórdão recorrido seja declarada insubsistente.

20.23 Por fim, apontam que as ações contempladas pelo plano de ação elaborado pela Ancine têm como foco e diretriz o ajuste do controle na operação, com vistas a aumentar a transparência na execução de recursos públicos e entregar a melhor solução para o setor audiovisual e para a sociedade. Destacam a necessidade de se estabelecer um prazo factível para implementação do plano de ação, cujas ações já se encontram em implementação (peça 309, p. 42).

Análise

20.24 Inicialmente, vale ressaltar que a análise dos argumentos apresentados relativamente aos itens 9.2.1.1.1, 9.2.1.1.2, 9.2.1.1.3, 9.3.1 e 9.3.2 do acórdão recorrido (peça 309, p. 8-10 e 17), em razão de as determinações neles contidas terem sido consideradas cumpridas mediante o Acórdão 5.948/2020-TCU-2ª Câmara, exarado no âmbito do TC 040.341/2019-4, revela-se dispensável.

20.25 Como as determinações insertas nos itens 9.4, 9.5, 9.7.1, 9.7.2 e 9.7.3 do acórdão recorrido foram tornadas insubsistentes pelo Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário (peça 387), as respectivas alegações recursais também não serão examinadas (peça 309, p. 10-11, 17-19 e 25-42).

20.26 Diante do acima noticiado, serão analisados os argumentos relativos aos seguintes itens do acórdão recorrido:

a) 9.2.1.1.4: abster-se de prever dispositivo tendente a permitir que o proponente deixe de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou use o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto;

b) 9.2.2: apresentação de plano de ação para reanálise das prestações de contas aprovadas;

c) 9.2.3.1 e 9.2.4: quando da reanálise das prestações de contas, promover a glosa dos itens de dispêndios relativos a pagamento de tributos pessoais; e abster-se de permitir o uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais;

d) 9.2.3.2: quando da reanálise das prestações de contas, promover a glosa dos itens de dispêndios relativos contrapartida por meio de doação e sem a comprovação por documento fiscal ou equivalente;

e) 9.3.3 e 9.7.2: incluir em normativos internos vedação à realização, pelas proponentes, de pagamento em seu favor próprio; e instauração de TCE para identificação dos responsáveis e apuração do dano decorrente desse tipo de operação; e

f) 9.6: avaliar e regulamentar o financiamento de projetos audiovisuais, de forma mais precisa, evitando os elevados percentuais de despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados, em coexistência com as bonificações de gerenciamento já remuneradoras das entidades beneficiárias.

20.27 Com vistas a melhor compreensão da matéria, uma vez que constitui objeto de três processos (TC 017.413/2017-6, TC 011.908/2018-1 e TC 040.341/2019-4), a seguir serão listadas as respectivas deliberações, em razão de sua cronologia:

- a) Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1, peça 42);
- b) Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (TC 017.413/2017-6, peça 241);
- c) Acórdão 992/2019-TCU-Plenário (TC 017.413/2017-6, peça 319);
- d) Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário (TC 017.413/2017-6, peça 387);
- e) Acórdão 12.502/2019-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1, peça 169);
- f) Acórdão 1.383/2020-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1, peça 180);
- g) Acórdão 5.948/2020-TCU-2ª Câmara (TC 040.341/2019-4, peça 89);
- h) Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara (TC 040.341/2019-4, peça 137); e
- i) Acórdão 714/2022-TCU-Plenário (TC 017.413/2017-6, peça 575).

20.28 Quanto ao pedido de apensamento do TC 011.908/2018-1 ao presente processo, registre-se que aquele, em cumprimento ao Acórdão 1.383/2020-TCU-2ª Câmara, foi apensado ao TC 040.341/2019-4, o qual, por sua vez, foi apensado a este processo em razão do Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara. Dessa forma, o TC 011.908/2018-1 encontra-se indiretamente apensado ao presente processo.

20.29 Relativamente ao item 9.2.1.1.4 do acórdão recorrido, concernente às disposições contidas nos incisos IV e XIII, do art. 31, da IN-Ancine 124/2015, acerca da não-identificação dos documentos comprobatórios de despesa e o uso do mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto como causas ensejadoras de aprovação da prestação de contas com ressalvas, a então Secex-RJ, após análise das informações prestadas mediante o Ofício 23-E/2018 (peça 227, p. 14-15), manteve o teor do achado de auditoria com base no fato de que as hipóteses descritas configuram irregularidades graves motivadoras, em tese, de reprovação das contas. Ademais, a Secex-RJ registra, como reforço de seu entendimento, o fato de que as referidas hipóteses de irregularidades também figuram no elenco de situações ensejadoras de glosas das respectivas despesas (peça 235, p. 3-4).

20.30 É sabido que para a demonstração da regular aplicação dos recursos públicos recebidos, é imprescindível a comprovação do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais para os fins destinados. A ausência de indicação do projeto beneficiado nos documentos de despesa afasta a evidenciação do nexo causal e os recursos recebidos, e, ainda, possibilita que um

mesmo comprovante de despesa sirva para demonstrar a execução de despesa em mais de um projeto.

20.31 De fato, como alegam os recorrentes, consta do art. 23, da IN-Ancine 124/2015, que deixar de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou usar o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto configuram hipóteses de irregularidade, e, por conseguinte, de glosa. No entanto, a previsão de tais ocorrências também como motivos para aprovação das contas com ressalva pode gerar dúvidas na aplicação do mencionado normativo (art. 31, inciso IV e XVIII, da IN-Ancine 124/2015).

20.32 Cabe destacar que a IN-Ancine 150/2019, que revogou a IN-Ancine 124/2015, não elencou, em seu art. 29, entre as ocorrências motivadoras da aprovação da prestação de contas com ressalvas, disposições semelhantes àquelas constantes nos incisos IV e XIII, do art. 31, da IN-Ancine 124/2015, relativas à não-fixação das informações de identificação do projeto nos comprovantes de despesas e ao lançamento de um mesmo documento fiscal nas relações de pagamentos de diferentes projetos. Ao contrário, mencionada norma obrigava a identificação dos comprovantes de despesas com o título do projeto e, quando, houver, sua numeração junto à Ancine (art. 9º), bem como considerava irregulares despesas cujo comprovante fiscal tenha sido lançado em duplicidade ou comprovadamente apresentado na prestação de contas de outro projeto (art. 21, inciso II). Oportunamente, registre-se que IN-Ancine 150/2019 foi revogada pela IN-Ancine 159/2021, posteriormente alterada pela IN-Ancine 160/2022, a qual manteve as disposições mencionadas.

20.33 Dessa forma, entende-se que a determinação contida no item 9.2.1.1.4 deve ser tornada sem efeito por perda de objeto.

20.34 Em relação ao plano de ação para reanálise das prestações de contas de todos os processos audiovisuais aprovados (item 9.2.2), convém, inicialmente, reproduzir a referida determinação:

9.2.2. apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação, o devido plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, nos termos da IN Ancine nº 124, de 2015, caso não abarcados na determinação prolatada pelo item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise se desenvolva pela conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidencição do bom uso dos recursos públicos, devendo o referido plano de ação conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, com os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, não devendo aí ser superior a 12 (doze) meses contados da ciência desta deliberação (Achado III.1);

20.35 A auditoria realizada na Ancine, conforme elementos constantes dos presentes autos, identificou que a metodologia Ancine+Simples, regida pela IN-Ancine 124/2015, então empregada para a análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados aos projetos audiovisuais, continha dispositivos contrários aos princípios e normas que regem a prestação de contas. Em razão disso, o acórdão recorrido determinou a realização de ajustes na mencionada instrução normativa.

20.36 Atualmente, a IN-Ancine 159/2021, modificada pela IN-Ancine 160/2022, disciplina os procedimentos para apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da Ancine, executados por meio de ações de fomento direto e indireto.

20.37 Na mesma época da auditoria, foi autuado processo de representação diante da possibilidade de ocorrência iminente de irregularidade no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro (TC 011.908/2018-1), o qual foi apreciado pelo Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara,

prolatado antes do acórdão recorrido, nos termos a seguir no que interesse à análise de prestações de contas pela Ancine:

9.3.1. ajustem as normas internas sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais, por via de fomento direto ou indireto, em substituição à Instrução Normativa Ancine n.º 124, de 2015, de modo que, a partir desse novo regulamento, todos os projetos tenham as suas prestações de contas submetidas à integral análise, sem a adoção do expediente de análise por amostragem, quando essa técnica possa subtrair os aspectos essenciais da análise dessas prestações de contas, abstendo-se, ainda, de usar o referido expediente enquanto não for editado o novo regulamento;

9.3.2. analisem as prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados pelos agentes financeiros credenciados, em face dos prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo as análises basearem-se no novo regulamento aplicável;

9.3.3. apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação com o detalhamento de todas as providências necessárias ao atendimento dos parâmetros ora anunciados pela unidade técnica, no âmbito das suas esferas de competência, destacando que o referido plano deve conter a relação de todas as medidas a serem adotadas, com a identificação dos responsáveis para cada ação e do prazo para a subjacente implementação, além das correspondentes datas de início e de término, em período não superior a 12 (doze) meses, entre outras informações relevantes porventura solicitadas pela Secex-RJ;

20.38 Após o acórdão acima, o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, ora recorrido, expediu diretrizes adicionais para elaboração do mesmo plano de ação. O acórdão recorrido, em sede de embargos de declaração, recebeu ajustes decorrentes dos Acórdãos 922/2019-TCU-Plenário e 1.417/2019-TCU-Plenário (peças 319 e 387). Tais ajustamentos remodelaram as determinações e recomendações originais, mantendo, contudo, a essência dos achados de fiscalização, concentrados na irregularidade da então vigente metodologia de prestações de contas Ancine+Simplex, prevista na IN-Ancine 124/2015.

20.39 Cabe destacar que, após a interposição dos recursos em análise, a Ancine informou acerca da incorporação dos projetos que devem ser reanalisados ao passivo de prestação de contas a serem examinadas, conforme o disposto no item 9.2.2 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (TC 011.908/2018-1 - peça 157, p. 17, item 2.204, alínea d), por terem sido deliberados no âmbito da metodologia Ancine+Simplex.

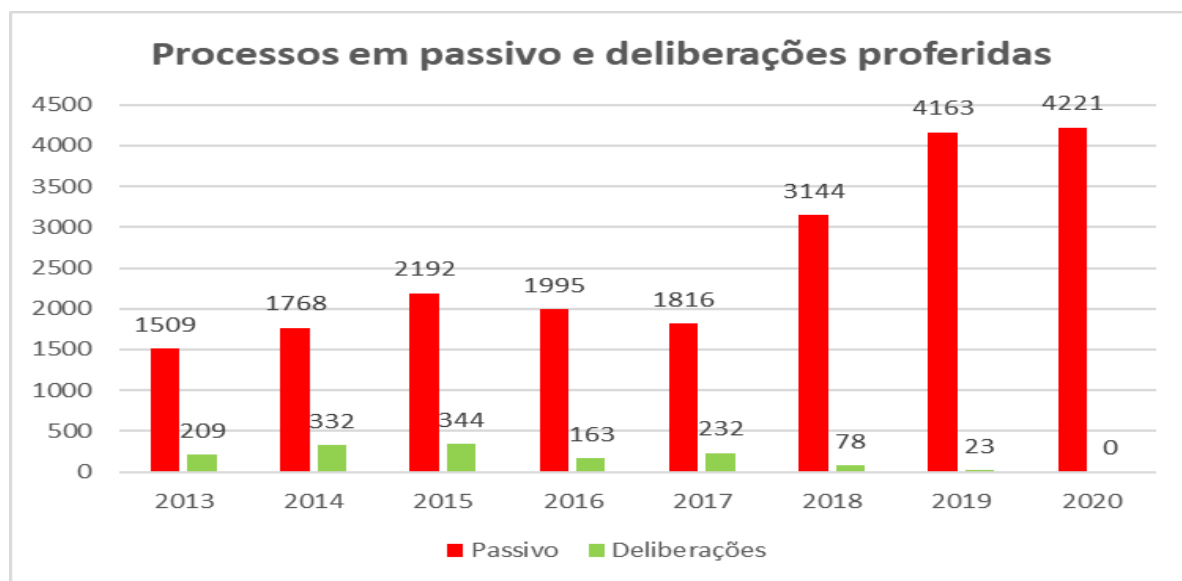
20.40 Mediante o Acórdão 12.502/2019-TCU-2ª Câmara (TC 011.908/2018-1), o TCU considerou satisfatórias as informações prestadas pela Ancine por meio do 1º relatório bimestral de medidas adotadas com vistas à elaboração do plano de ação determinado pelo Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara. Além disso, estabeleceu que o plano de ação em elaboração pela Ancine deveria conter, em formato único e consolidado, todas as medidas atinentes ao item 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara e ao item 9.2.2 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

20.41 Por oportuno, transcreve-se trecho da instrução, que propôs a aprovação do plano de ação para enfrentamento do passivo das prestações de contas de projetos audiovisuais, no TC 040.341/2019-4, processo de monitoramento autuado para acompanhar o cumprimento de determinações formuladas pelos acórdãos prolatados no bojo do TC 011.908/2018-1 e do TC 017.413/2017-6 (TC 040.341/2019-4 - peça 123, p. 16-17),

56. O problema do passivo de prestação de contas dos projetos audiovisuais constitui, há muito tempo, uma das principais fragilidades para a gestão da Ancine. Por ocasião da auditoria realizada, verificou-se que, em 31/12/2017, o passivo de prestações de contas sem análise era de 1.816 (mil, oitocentos e dezesseis) processos (peça 8). Em fins de junho de 2020, esse passivo está definido em **4.221 (quatro mil, duzentos e vinte e um processos)**, conforme Ofício 65-E/2020-Ancine e anexos (peças 109-111). Este é o número definitivo para que se dê início às

análises e julgamentos de prestações de contas no contexto do plano de ação para enfrentamento do passivo. O valor total dos processos em passivo, sem atualização, monta a **R\$ 3.854.922.269,59 (três bilhões, oitocentos e cinquenta e quatro milhões, novecentos e vinte e dois mil, duzentos e sessenta e nove reais e cinquenta e nove centavos)**. (destaques originais)

57. Facilmente nota-se o descompasso histórico entre a formação do passivo de prestação de contas e os esforços institucionais para julgar as contas dos processos audiovisuais. No que se refere ao fomento aos projetos audiovisuais, entre 2013 e 2018, a Ancine agiu de forma desequilibrada, célere na liberação de recursos, mas vagarosa e ineficiente no seu controle. O gráfico a seguir evidencia a rápida formação do passivo de prestação de contas, bem como o enfraquecimento da ação de controle, representada pela diminuição nas deliberações de processos de contas.



Fontes: Relatório de Auditoria TC 017.413/2017-6, Relatório 5-E/2019/SEF, Ofício 191-E/2019-Ancine e Ofício 65-E/2020-Ancine.

58. Uma observação que agrava ainda mais a situação diz respeito aos números de deliberações nos exercícios de 2016 e 2017, os quais, na verdade, são números inflados. **Isso, porque, como verificado na auditoria 2017-2018, 118 (cento e dezoito) das deliberações de 2016 e 132 (cento e trinta e duas) das deliberações de 2017 dizem respeito a julgamentos de contas realizados seguindo-se a metodologia Ancine+Simples, já inquinada como irregular.** Continua-se a trabalhar com os números informados pela Ancine, mas sabendo-se que, na verdade, esses números depurados seriam, respectivamente, 45 (quarenta e cinco) e 100 (cem). É dizer, a realidade é ainda pior do que o cenário mostrado. (destaques acrescidos)

59. O passivo de prestação de contas da Ancine foi formado, predominantemente, por projetos audiovisuais aprovados até o final de 2017. **Em 2018**, dos 3164 processos que compuseram o passivo, apenas 15 se referiam a projetos aprovados naquele ano, todos os 3149 restantes sendo referentes a projetos aprovados até 2017. **Em 2019**, dos 4163 processos que compuseram o passivo, apenas 66 se referiam a projetos aprovados em 2018 e 2 a projetos aprovados em 2019, todos os 4095 restantes sendo referentes a projetos aprovados até 2017. **Em 2020**, finalmente, dos 4221 processos que compõem o passivo definitivo, apenas 70 se referem a projetos aprovados em 2018 e 2 a projetos aprovados em 2019, todos os 4149 restantes sendo referentes a projetos aprovados até 2017. Esses 72 projetos aprovados em 2018 e 2019 totalizam recursos no valor de R\$ 30.586.960,03 e estão listados no **Anexo I**, ao final desta instrução. (destaques originais)

20.42 O plano de ação para o enfrentamento do passivo das prestações de contas de projetos audiovisuais, por intermédio do Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara (TC 040.341/2019-4 - peça 137), foi, preliminarmente, aprovado pelo TCU. Registre-se que o Acórdão 714/2022-TCU-

Plenário, alterou de bimestral para semestral a apresentação das informações sobre o efetivo cumprimento dos planos de ação previstos nos Acórdãos 4.835/2018-TCU-2ª Câmara e 721/2019-TCU-Plenário (peça 545), além de determinar à SecexEducação manifestar-se sobre a manutenção ou não do monitoramento dos itens dos Acórdãos 721/2019-TCU-Plenário, 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, 12.502/2019-TCU-2ª Câmara e 12.897/2020-TCU-2ª Câmara.

20.43 Como se observa, as razões apresentadas pelos recorrentes para demonstrar a impossibilidade da reanálise das prestações de contas, consistentes no excessivo esforço demandado, na carência de servidores para realização da tarefa, na necessidade de maior dispêndio financeiro, foram superadas.

20.44 Considerando que foram realizados os ajustes determinados pelo TCU nos normativos internos da Ancine; considerando que foi determinado à Ancine a elaboração de plano de ação para análise do passivo de prestações de contas, bem como a reanálise das prestações de contas aprovadas com base na IN-Ancine 124/2015; considerando que após a interposição do presente recurso, essas prestações de contas aprovadas sob a égide da revogada IN-Ancine 124/2015 foram incorporadas ao passivo de prestação de contas; considerando que o Acórdão 12.502/2019-TCU-2ª Câmara determinou que o plano de ação deveria conter, em formato único e consolidado, as medidas anunciadas pelos Acórdãos 4.835/2018-TCU-2ª Câmara e 721/2019-TCU-Plenário, este com as subseqüentes alterações promovidas pelo Acórdão 992/2019-TCU-Plenário e Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário; considerando que o plano de ação foi preliminarmente aprovado pelo Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara; considerando que, mediante o Acórdão 714/2022-TCU-Plenário, as informações relativas ao plano de ação devem ser apresentadas semestralmente e a determinação à SecexEducação para avaliar o cumprimento definitivo e a manutenção ou não do monitoramento do plano de ação, entende-se que as razões apresentadas com vistas à exclusão do item 9.2.2 não merecem prosperar.

20.45 Em relação ao pagamento de tributos pessoais com recursos públicos, objeto dos itens 9.2.3.1 e 9.2.4, a seguir transcrito, o TCU entendeu que é indevido e dissonante com a Súmula-TCU 254:

9.2.3. promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a glosa dos seguintes itens de dispêndio:

9.2.3.1. pagamentos a título de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por terem sido equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, em respeito por analogia, assim, à Súmula nº 254 do TCU (Achado III.6);

(...)

9.2.4. atente para a orientação veiculada pela Súmula nº 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como verificado nas prestações de contas do projeto “É proibido proibir”, sob pena de responsabilização dos agentes públicos pela eventual reparação do dano ao erário ou pela aplicação da correspondente multa legal (Achado III.6);

20.46 Os recorrentes alegam, no essencial, que as proponentes atuam como substitutas tributárias e que a situação difere daquela prevista pela Súmula-TCU 254:

Súmula-TCU 254: O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

20.47 O BDI, abreviação de Bonificações ou Benefícios e Despesas Indiretas, termo de origem inglesa *Budget Difference Income*, está relacionado com a porcentagem de custos indiretos, ou seja, aqueles que não se incorporam ao produto final, mas oneram o custo total, como despesas de administração central, gastos financeiros, garantias, impostos, seguros, tributação e margem de incerteza. Vale destacar que o BDI inclui a taxa de lucro das empresas, a qual deve suportar os tributos de natureza personalíssima.

20.48 Cabe destacar que a mencionada súmula foi prolatada a partir de reiteradas decisões acerca da composição de custos de obras ou serviços de engenharia públicos no sentido de que o IRPJ e a CSLL não devem ser incorporados na composição do BDI, pois tais obrigações tributárias, em razão de sua natureza personalíssima, não incidem sobre o empreendimento objeto do contrato, mas sobre o resultado econômico (lucro) da empresa contratada, que é a responsável pelo seu pagamento.

20.49 Por oportuno, a seguir, trecho do relatório que compõe o acórdão que aprovou o projeto relativo à Súmula-TCU 254:

5. O percentual de BDI compõe-se dos custos indiretos e da previsão do lucro a ser aplicado ao custo direto de uma obra ou serviço para a obtenção do respectivo valor total. Alguns tributos podem estar inseridos entre os custos indiretos do BDI, a depender da repercussão econômica de cada um deles. A repercussão econômica traduz a trajetória do ônus econômico do tributo. Há tributos em que o contribuinte de direito e de fato são pessoas distintas, ou seja, quem é obrigado por lei ao pagamento não é quem de fato suporta a carga tributária em definitivo.

6. Nesse particular, consideram-se diretos os tributos que não se prestam à repercussão, ou seja, o contribuinte de direito, obrigado por lei ao pagamento, é quem, efetivamente, paga o tributo. Já os tributos indiretos se prestam à repercussão econômica, pois o contribuinte de direito efetua o pagamento, mas repassa o ônus ao contribuinte de fato.

7. Diante disso, apenas os tributos indiretos, tais como os destinados ao Programa de Integração Social - PIS, a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social - Cofins e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, devem compor o BDI dos orçamentos, haja vista ser inviável a própria Administração arcar com o pagamento de tributos que, por sua natureza, não se prestam à repercussão econômica, como é o caso do IRPJ e da CSLL. Em outras palavras, a própria contratada é quem está obrigada por lei ao pagamento desses tributos, não podendo transferir esse encargo para a Administração, pois caso contrário, ter-se-ia uma forma disfarçada e não prevista em lei de 'incentivo fiscal'.

8. Ademais, o fato gerador e a base de cálculo da IRPJ e da CSLL estão associados à obtenção de resultados positivos pelas empresas (lucro). Desse modo, esses tributos podem até não ser devidos ao final do exercício, caso a empresa tenha prejuízo na totalidade dos contratos geridos. Essa imprevisibilidade de o lucro se realizar também torna inadequada a inclusão desses tributos no BDI.

9. Em síntese, esses tributos não devem compor o BDI dos orçamentos, tendo em vista possuírem natureza direta e personalística, não sendo razoável a Administração suportar o ônus destes, haja vista as contratantes não poderem compensá-los, a exemplo dos tributos indiretos. Soma-se a esse fato, a questão da falta de garantia da realização de lucro nas atividades da contratada, para fins de recolhimento de IRPJ e CSLL. Esse entendimento está amparado em várias decisões deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.595/2006-TCU-Plenário:

‘9.5.11. exclua dos seus orçamentos parcelas relativas ao IRPJ e à CSLL, bem como oriente as licitantes, em seus editais, que tais tributos não deverão ser incluídos no BDI, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que onera pessoalmente o contrato, não devendo ser repassado ao ofertado, (...);’

20.50 Em seguida à manifestação da Ancine (peça 227), a Unidade Técnica esclareceu que o uso de recursos públicos pelas produtoras proponentes para pagamento de tributos de natureza personalística, que devem onerar pessoalmente o contratado, refere-se a fornecimento de bens ou

prestação de serviços por pessoas naturais, as quais são responsáveis pelo recolhimento dos tributos federais em referência (peça 235, p. 5).

20.51 Como se vê, não se trata de tributos personalíssimos da proponente devidos em razão de seus resultados econômicos, mas de tributos incidentes sobre a contratação de serviços atinentes à execução do projeto audiovisual fomentado. Assim sendo, a proponente, em razão do instituto de substituição tributária, deve recolher os referidos tributos no ato do pagamento, ou seja, na fonte. A retenção dos tributos de natureza personalíssima pelo substituto tributário não transfere a ele o ônus financeiro, que continua com o substituído.

20.52 Não se pode olvidar que muitos dos serviços técnicos ou artísticos necessários para a produção de uma obra audiovisual podem ser prestados pela própria produtora proponente, como pessoa jurídica, ou por colaboradores a ela vinculados, como sócios e funcionários. Tais serviços não se confundem com aqueles relacionados ao gerenciamento do projeto, cujos tributos incidentes são de responsabilidade da produtora proponente.

20.53 A título de exemplo, ao contratar um de seus colaboradores, a produtora proponente deve recolher o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). Ao faturar serviços prestados por uma pessoa jurídica, devem ser retidos Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Note-se que tais tributos referem-se ao projeto audiovisual.

20.54 Atualmente, os procedimentos para apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da Ancine estão previstos na IN-Ancine 159/2021, com as alterações promovidas pela IN-Ancine 160/2022, nos seguintes termos:

Art. 10. Para comprovação da execução dos recursos públicos disponibilizados, seus rendimentos e da contrapartida aprovada serão aceitos os documentos fiscais emitidos pelos seguintes prestadores de serviços ou fornecedores de materiais:

I - quando empresas brasileiras e entidades equiparadas, nota fiscal contendo em seu corpo:

- a) título do projeto;
- b) discriminação de todos os produtos e serviços prestados; e
- c) detalhamento das funções desempenhadas pela equipe técnica e artística, quando houver.

II - quando pessoas naturais, inclusive estrangeiras, não obrigadas à emissão de nota fiscal, recibo contendo em seu corpo:

- a) título do projeto;
- b) nome do profissional que executou o serviço;
- c) função desempenhada ou serviço prestado;
- d) data de emissão e período de execução; e
- e) número do CPF/MF do profissional.

§ 1º Os recibos a que se refere o inciso II deverão ser acompanhados de comprovantes de recolhimento dos respectivos tributos federais, respeitados os tetos de isenção fiscal, retidos na fonte por força de lei, bem como aqueles de responsabilidade de pagamento por parte do contratante - recolhimento patronal.

§ 2º Os trabalhadores estrangeiros só poderão receber recursos dos projetos se estiverem regulares no País para atividade laboral. (Redação dada pela Instrução Normativa n.º 160, de 3 de março de 2022)

20.55 Como se observa, os comprovantes de recolhimento de tributos federais se referem à prestação de serviços ou fornecimento de materiais por pessoas naturais, inclusive estrangeiras, não a obrigações tributárias personalíssimas das proponentes.

20.56 Cabe esclarecer que, a IN-Ancine 124/2015, vigente à época dos fatos em análise, estabelecia, de forma geral, que as despesas de caráter pessoal não diretamente associadas à execução do projeto devem ser glosadas (art. 24, inciso I). O art. 19, inciso III, da vigente IN-Ancine 159/2021, substituta da IN-Ancine 150/2019, que revogou a IN-Ancine 124/2015, prevê que será considerada estranha à natureza do projeto e efetivamente glosada, entre outras, de despesas de pagamento de tributos cujo fato gerador seja o resultado, lucro, receita auferidos pela proponente, pelo coprodutor ou pelo coexecutor.

20.57 Dessa forma, tem-se que restou demonstrado que não houve pagamento de tributos pessoais com recursos públicos, razão pela qual devem ser acolhidos os correspondentes argumentos apresentados para tornar insubsistentes os itens 9.2.3.1 e 9.2.4.

20.58 Não obstante, entende-se que a determinação constante do item 9.2.3.1, para que, por ocasião da reanálise das prestações de contas, seja promovida a glosa dos valores referentes a pagamentos a título de tributos pessoais, equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, tem-se que contrasta com o princípio *tempus regit actum*, ou seja, o tempo rege o ato.

20.59 A propósito, a impossibilidade de aplicação retroativa de novo entendimento foi a conclusão a que este Tribunal chegou ao prolatar o Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou recurso de reconsideração interposto contra acórdão que havia condenado gestor pela não comprovação da regularidade da execução financeira de convênio, embora tivesse comprovado a sua execução física.

20.60 Conforme voto condutor daquele *decisum*, embora a condenação inicial houvesse entendido pela necessidade de exigência da comprovação da regularidade da execução física e financeira do convênio, com base em posterior mudança da jurisprudência, constatou-se que a orientação geral vigente à época dos fatos somente exigia a comprovação da execução física, que havia sido apresentada pelo recorrente. Assim, foi dado provimento ao recurso, afastando a aplicação de débito ao gestor, resultando no seguinte enunciado:

Não pode o TCU aplicar nova interpretação da legislação se for mais gravosa ao responsável do que a jurisprudência do Tribunal vigente à época dos fatos em análise, em razão do disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, subsidiariamente aplicável aos processos de controle externo, e no art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB).

20.61 Vale transcrever os dispositivos mencionados:

a) art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

b) art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB):

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

20.62 O artigo 6º do Decreto 9.830/2019, ao regulamentar exatamente o art. 24 do Decreto-lei 4.657/1949, esclareceu que:

A decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, preverá regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou o novo condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

20.63 Nos termos do art. 14 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), aplicável subsidiariamente aos processos de controle externo, a norma processual não retroage, mas será aplicada aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

20.64 Veja-se que as regras legais acima visam preservar a segurança jurídica e impõem balizas ao intérprete da norma, o qual deverá considerar as orientações de caráter geral vigentes à época. Em outras palavras, revisão de entendimento, independentemente da esfera, se judicial ou se administrativa, não poderia atingir situações já consolidadas. Nesse sentido, não é descabida a expectativa dos jurisdicionados de que agindo de acordo com os normativos, orientações e jurisprudência vigentes, estariam atuando dentro dos limites legais aplicáveis.

20.65 No que se refere à contrapartida por meio de doação (itens 9.2.1.1.2 e 9.2.3.2), com vistas a melhor compreensão da matéria, transcreve-se, abaixo, o pertinente trecho do acórdão recorrido:

9.2. determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Agência Nacional do Cinema – Ancine adote as seguintes medidas:

9.2.1. atente, ao realizar os ajustes sobre as normas internas em substituição à IN Ancine nº 124, de 2015, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, para a necessidade de:

9.2.1.1. abster-se de prever dispositivo tendente a permitir que:

(...)

9.2.1.1.2. a comprovação de contrapartida ocorra por meio de doação ou sem a devida nota fiscal certificadora, entre outros documentos equivalentes (Achado III.1);

(...)

9.2.3. promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a glosa dos seguintes itens de dispêndio:

(...)

9.2.3.2. todas as despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou equivalente, por contrariar o art. 27 da Lei nº 8.313, de 1991, e o art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 5.761, de 2006, informando o TCU, nos relatórios períodos da Ancine, sobre os resultados dessas glosas efetuadas;

20.66 Mediante o Acórdão 5.948/2020-TCU-2ª Câmara, a determinação contida no subitem 9.2.1.1.2, foi considerada cumprida.

20.67 A deliberação acima do TCU acompanhou entendimento da Unidade Técnica no sentido de que a nova IN-Ancine 150/2019 teria afastado a comprovação de contrapartida sem nota fiscal certificadora ou outros documentos equivalentes. Contudo, salvo equivocada interpretação, parece

que a IN-Ancine 150/2019, nos arts. 18 e 19 (destaques acrescidos), a seguir reproduzidos, manteve a possibilidade de demonstração da contrapartida obrigatória mediante doação através de declaração, a qual não possui natureza de comprovante fiscal:

Art. 18. A comprovação de contrapartida por meio de declaração de doação de produtos e/ou serviços somente será aceita quando:

I - a despesa nela descrita for compatível com os itens orçamentários do projeto;

II - for emitida pela própria proponente, por coprodutores, coexecutores ou por terceiro, cuja vinculação com o projeto - nome e atividade - esteja inserida nos créditos da obra.

§ 1º. Não será admitida doação de produtos e/ou serviços referente a itens orçamentários não aprovados para o projeto ou que extrapole o valor aprovado para o item a que se refere.

§ 2º. Não será aceito para comprovação da contrapartida obrigatória o valor de gerenciamento pelo qual a proponente ou terceiros deixaram de se remunerar.

§ 3º. Nos casos de doação ou comodato de bem, equipamentos ou materiais, de propriedade da própria proponente, do coexecutor ou do coprodutor, devem ainda ser apresentados os 3 (três) orçamentos, conforme indicado no art. 12.

Art. 19. A declaração de doação deverá conter:

I - nome e dados de identificação (CPF/CNPJ e endereço) do doador;

II - título do projeto;

III - número junto à ANCINE, quando houver;

IV - empresa proponente como recebedora da doação;

V - descrição detalhada do produto ou serviço fornecido ao projeto;

VI - determinação do valor de mercado, conforme art. 12;

VII - declaração de que não houve desembolso financeiro pelo produto ou serviço fornecido;

VIII - no caso de doação de serviços: o período de realização do mesmo.

20.68 A IN-Ancine 150/2019 também inovou ao vetar a comprovação da contrapartida obrigatória mediante a utilização do valor de gerenciamento pelo qual a proponente ou terceiros não foram remunerados. Quanto à apresentação de três orçamentos, nos casos de doação ou comodato de bem, equipamentos ou materiais, de propriedade da própria proponente, do coexecutor ou do coprodutor, com o fim de demonstrar que foi pago montante menor ou igual ao orçamento que ofertou menor valor (§§ 2º e 3º do art. 18), embora não constasse da revogada IN-Ancine 124/2015, a Súmula-Ancine 9/2018 continha exigência nesse sentido.

20.69 A título de informação, além da Súmula-Ancine 9/2018, a Súmula-Ancine 8/2018 também tratava da doação de serviços mediante contrapartida. As mencionadas súmulas foram revogadas pela Deliberação de Diretoria Colegiada 631-E, de 31/3/2022.

20.70 A vigente IN-Ancine 159/2021, alterada pela IN-Ancine 160/2022, que revogou a IN-Ancine 150/2019, considerou irregular e efetivamente glosada a comprovação de contrapartida por meio de declaração de doação de produtos e serviços nas seguintes situações (art. 18, inciso XXXIV):

a) doação de produtos e serviços, bem como o comodato de bens, equipamentos ou materiais, da proponente ou de seus sócios (redação dada pela Instrução Normativa 160/2022);

b) doações de produtos e serviços de terceiros em itens orçamentários não aprovados ou em montantes que gerem extrapolação do valor aprovado do item a que se refere;

c) doações do serviço de gerenciamento;

d) doações de produtos e serviços de terceiros comprovadas apenas com contratos; e

e) doações de terceiros sem comprovação de vínculo com o projeto.

20.71 O Manual de Prestação de Contas da Ancine, relativamente à comprovação da contrapartida mediante a prestação de serviços e fornecimento de materiais e equipamentos sem remuneração (doação), esclareceu que (peça 580, p. 66, item 6.2.1):

- Os serviços/bens doados devem ser compatíveis com o valor e a descrição de itens previstos no orçamento aprovado para o projeto;
- O valor da doação está limitado ao saldo existente no item orçamentário após a execução do projeto. Ou seja, se o item for 90% executado com recursos públicos, só será admitida a doação do valor equivalente a 10% daquele item, independentemente do valor presente na declaração;
- A declaração de doação deve ser emitida por empresa/profissional vinculado ao projeto, com função e nome listados nos créditos da obra, no caso de produção, ou contrato, no caso de outros tipos de projetos;
- Não será aceito para comprovação da contrapartida obrigatória o valor de gerenciamento pelo qual o prestador deixar de se remunerar.
- Nos casos de doação ou comodato de bem, equipamentos ou materiais, de propriedade da própria proponente ou do coprodutor, devem ainda ser apresentados os 3 (três) orçamentos de outras empresas para determinação do valor de mercado do bem, conforme indicado no art. 12 da Instrução Normativa nº 150/2019. Os 3 (três) orçamentos devem ser emitidos por empresas legalmente estabelecidas, reconhecidas no mercado como fornecedoras do bem pretendido, que não pertençam a sócios em comum ou pertencentes ao mesmo grupo econômico da proponente ou do coprodutor, e em papel timbrado e assinado. O valor considerado para fins de “doação” deverá ser menor ou igual ao orçamento que apresentar o menor custo dentre aqueles orçamentos obtidos. Esse requisito se aplica somente para comprovação de contrapartida realizada sob a vigência da IN 150/2019, **já que a IN 159/2021 passou a vedar doações da própria proponente e seus sócios.**

20.72 Importante destacar que, para projetos executados sob a vigência da nova instrução normativa, será considerada irregular e efetivamente glosada comprovação de contrapartida por meio de declaração e doação de produtos e serviços, bem como comodato de bens, equipamentos ou materiais, da proponente ou de seus sócios (art. 18, XXXIV, “a”, da IN-Ancine 159/2021).

20.73 Mencionada inovação vai ao encontro do art. 27 da Lei 8.313/1991, fundamento legal da determinação constante do subitem 9.2.3.2 do acórdão recorrido, que veda a doação ou patrocínio a pessoas que tenham vínculo com o doador ou patrocinador.

20.74 Assiste razão aos recorrentes quando alegam que os dispositivos referentes à doação previstos na Lei 8.313/1993 não se aplicam à doação para comprovação da contrapartida obrigatória, uma vez que se referem à doação facultativa por pessoas físicas ou jurídicas para apoiar projetos culturais passíveis de obtenção de incentivos fiscais.

20.75 O Decreto 5.761/2006, substituído pelo Decreto 10.755/2021, que regulamentou a Lei 8.313/1991, definiu doação como a transferência definitiva e irreversível de numerário ou bens em favor de proponente, pessoa física ou jurídica sem fins lucrativos, cujo programa, projeto ou ação cultural tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura.

20.76 Relativamente à contrapartida obrigatória a ser oferecida pelo proponente, o parágrafo único do art. 12 do Decreto 5.761/2006, regulamentador da Lei 8.313/1991, e mantido pelo Decreto 10.755/2021, dispõe que:

A contrapartida a ser obrigatoriamente oferecida pelo proponente, para fins do custo total do programa, projeto ou ação cultural deverá ser efetivada mediante aporte de numerário, **bens ou serviços**, ou comprovação de que está habilitado à obtenção do respectivo financiamento por

meio de outra fonte devidamente identificada, veda como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais previstos. (grifos acrescidos)

20.77 Como se vê, são distintas a doação prevista na Lei 8.313/1991, relativa a incentivos fiscais, e a doação destinada à comprovação da aplicação da contrapartida obrigatória, através de serviços e fornecimentos de bens sem remuneração. Nesse ponto, vale lembrar que a atual IN-Ancine 159/2021 veda a doação de produtos e serviços e comodato de bens, equipamentos ou materiais da proponente ou de seus sócios.

20.78 Quanto à referência ao Parecer 35/2010/DECOR/CGU/AGU, acolhido pelo TCU mediante o Acórdão 2.294/2010-TCU-Plenário, no sentido de que a contrapartida não precisa ocorrer, necessariamente através de transferência de recursos financeiros, podendo ser atendida pela disponibilização de bens e serviços economicamente mensuráveis, entende-se que não socorre os recorrentes, uma vez que, nos termos do parágrafo único, art. 12, do Decreto 5.761/2006, mantido pelo Decreto 10.755/2021, prevê que a contrapartida também pode ser efetivada mediante bens ou serviços, e não somente com o aporte de numerário.

20.79 A declaração de doação emitida conforme as exigências da IN-Ancine 159/2021, idênticas àquelas então exigidas pela IN-Ancine 150/2019 em seu art. 18, previamente reproduzido, permite a comprovação da regular aplicação dos recursos federais nos projetos audiovisuais. Ademais, o TCU já se pronunciou no sentido de que a ausência de nota fiscal, por si só, não compromete a comprovação do nexos financeiro (v.g. Acórdãos 6.190/2019-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 912/2014-TCU-Plenário, relato pelo Ministro Benjamin Zymler).

20.80 Por oportuno, transcreve-se trecho proferido pelo Relator do Acórdão 912/2014-TCU-Plenário:

20. Não se pode perder de vista, entretanto, que a função primordial da nota fiscal é garantir que as transações comerciais sofram a adequada incidência dos tributos pertinentes. **A ausência desse documento, mesmo que possa caracterizar infração à ordem tributária, não carrega a presunção absoluta de que a operação comercial não ocorreu.** Assim como a existência do documento fiscal não carrega a presunção absoluta de que a transação comercial ocorreu. (destaques acrescidos)

20.81 Pelo exposto, entende-se que devem ser acolhidas as razões recursais relativas à comprovação de contrapartida por meio de doação e, por conseguinte, tornar insubsistentes os itens 9.2.1.1.2 e 9.2.3.2.

20.82 Quanto à determinação de glosa, por ocasião da reanálise das prestações de contas, dos valores das despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou equivalente (item 9.2.3.2 do acórdão recorrido), registre-se que é pertinente a análise empreendida anteriormente no sentido de que não se pode conferir eficácia retroativa a novo entendimento (itens 20.58-20.64).

20.83 No que tange ao pagamento das produtoras proponentes em próprio favor (itens 9.3.3 e 9.7.2 do acórdão recorrido), antes da análise dos respectivos argumentos, convém reproduzir trecho do acórdão a que se refere:

9.3.3. inclua em seus normativos internos, diante das informações acostadas às Peças 239 e 240, a vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor e, especialmente, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços empresariais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, devendo atentar, ainda, para a adicional observância ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara (Achado III.10);

(...)

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:

(...)

20.84 Mediante o Acórdão 1.417/22019-TCU-Plenário (peça 387), o item 9.7 do acórdão recorrido foi tornado insubsistente, por conseguinte, o item 9.7.2 também. Antes, porém, em cumprimento à determinação contida no item 9.7.2, foi instaurada a Tomada de Contas Especial (TC 007.993/2013-6), para apuração das irregularidades concernentes ao projeto audiovisual “À Deriva”, que foi encerrada sem análise do mérito. Relativamente aos demais projetos, “Motel”, “É Proibido Proibir” e “Totalmente Inocentes”, em relação aos quais a apuração de irregularidades também foi determinada, seriam objeto de outra TCE, caso a determinação remanescesse (TC 007.993/2013-6, peça 16, item 2).

20.85 Conforme consta do Relatório de Auditoria (peça 215, p. 33-38), foi verificada a ocorrência de autocontratação, que consiste na realização de pagamentos da empresa em seu próprio favor, com violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade e com o aumento, sem transparência, da remuneração paga às produtoras, já contempladas com a taxa de gerenciamento. Em acréscimo, foi registrado que a autocontratação pode caracterizar o uso de empresas “noteiras”.

20.86 Segundo o art. 117 do Código Civil, o autocontrato é negócio jurídico anulável:

Art. 117. Salvo se o permitir a lei ou o representado, é anulável o negócio jurídico que o representante, no seu interesse ou por conta de outrem, celebrar consigo mesmo.

20.87 O artigo acima está inserido, no Livro III, que trata dos fatos jurídicos, no Título I, relativo ao negócio jurídico, no Capítulo II, que se refere à representação. A representação consiste na relação jurídica através da qual uma pessoa obriga-se perante terceiros, através de ato praticado em seu nome por outrem, que é seu representante.

20.88 Por óbvio que o representante deve agir de acordo com os interesses daquele que representa. Como o representante não deve agir com vistas ao seu próprio interesse, em regra, veda-se a celebração de contrato consigo mesmo, ou seja, o autocontrato. Contudo, existem hipóteses em que o autocontrato é admitido, conforme o disposto no art. 117 do Código Civil. Assim, pode-se afirmar que a aplicação válida do instituto é exceção, vez que a essência do contrato é o acordo de vontades, ou seja, a pelo menos duas partes contratantes.

20.89 Os recorrentes alegam que o autocontrato é realizado para os serviços de natureza personalíssima, os quais muitas vezes são executados pelos sócios ou empregados das produtoras proponentes, uma vez que configura exigência da economia criativa de uma forma geral. Apontam como fundamento para esse tipo de contratação, entre outros, o art. 12 da Lei 11.437/2006, que dispõe sobre a destinação das receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Codecine):

Art. 12. Poderá constar dos orçamentos das obras cinematográficas e audiovisuais nacionais que utilizam os incentivos fiscais previstos nas Leis nºs 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e 8.685, de 20 de julho de 1993, na Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e nesta Lei, **no montante de até 10% (dez por cento) do total aprovado, a remuneração dos serviços de gerenciamento e execução do respectivo projeto por empresas produtoras cinematográficas brasileiras.**

Parágrafo único. **No caso de os serviços a que se refere o caput deste artigo serem terceirizados**, seus pagamentos deverão ser comprovados nas prestações de contas com notas fiscais ou recibos das empresas contratadas, acompanhados dos comprovantes de recolhimento dos tributos e contribuições correspondentes. (destaques acrescidos)

20.90 Da leitura do dispositivo legal acima, pode-se afirmar que os serviços de gerenciamento podem ser executados pela própria produtora brasileira proponente ou por terceiros, no limite de 10% (dez por cento) do total do projeto aprovado.

20.91 Dessa forma, na execução de projetos audiovisuais a autocontratação não é vedada. Ademais, aquele que presta serviço para o projeto diretamente, deve ser remunerado pelo orçamento do projeto, mesmo sendo a própria produtora proponente ou seus sócios.

20.92 Aliás, diante da exigência do domínio de habilidades técnicas e talentos no contexto da economia criativa artística, não é estranho que sócios das produtoras audiovisuais desempenhem alguma atividade artística no projeto ou qualquer outro serviço.

20.93 No caso concreto, as evidências alusivas à inquinada autocontratação se referem a serviços mais específicos como locação de câmara e seus acessórios, equipamentos complementares de luz, serviços prestados por diretor, assistente de montagem e estagiário; e serviços de edição, de montagem e de efeitos especiais (peça 9, p. 8-90, e peça 170, p. 6-53).

20.94 A IN-Ancine 159/2021, em seu art. 12, prevê a possibilidade de locação de bens móveis e imóveis de propriedade da própria proponente ou do coprodutor. No entanto, após três orçamentos para locação equivalente no mercado, deverá ser pago valor menor ou igual ao que apresentar o menor custo. A esse respeito, o Manual de Prestação de Contas da Ancine traz os seguintes esclarecimentos (peça 580, p. 57):

No caso de locação de bens de propriedade da própria proponente, de empresas com sócios em comum ou pertencentes ao mesmo grupo econômico, e do coprodutor, antes de alugar seus bens, a proponente deverá obter no mínimo 3 (três) orçamentos que comprovem que a locação de bem próprio é a opção apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso do ponto de vista econômico para o projeto.

(...)

A proponente só deverá optar pelo equipamento/objeto de sua propriedade se o valor a ser pago for inferior ou igual ao orçamento que apresentar o menor custo dentre aqueles obtidos.

A despesa deve ser comprovada com recibo de locação ou nota fiscal (no caso de locação com serviço).

(...)

20.95 Cabe registrar que a prestação de serviços por pessoas jurídicas deverá, a princípio, ocorrer mediante comprovantes fiscais. No entanto, na eventualidade de a emissão de nota fiscal em que a proponente seja tomadora e prestadora do serviço não for permitida junto ao órgão competente, a comprovação deverá ser feita mediante recibo, conforme previsão do art. 11 da IN-Ancine 159/2021.

20.96 Caso os serviços sejam prestados por pessoas naturais, inclui-se aí os sócios da produtora proponente, a regra geral é a comprovação via emissão de recibos, acompanhados dos comprovantes de recolhimentos dos tributos incidentes (art. 10, inciso II, § 1º, da IN-Ancine 159/2021).

20.97 Diante do exposto, entende-se que as razões apresentadas merecem prosperar para tornar insubsistentes os itens 9.3.3 e 9.7.2.

20.98 Os recorrentes também se insurgem quanto à determinação para promover a regulamentação do uso dos recursos públicos em projetos audiovisuais para evitar o elevado percentual de despesas acessórias (item 9.6):

9.6. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, em sintonia com os objetivos do correspondente Comitê Permanente para a Desburocratização instalado pelo Decreto S/N, de 7 de março de 2017, o Ministério da Cidadania avalie e regule a promoção do financiamento de projetos audiovisuais, de forma mais precisa, com o uso a ser dado aos recursos públicos disponibilizados, evitando os elevados percentuais de despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados, em coexistências com as bonificações de gerenciamento já remuneradoras das entidades beneficiárias, de modo a viabilizar a simplificação dos procedimentos de análise das prestações de contas e do uso regular dos recursos públicos aportados, além da redução dos custos e dos riscos à eficiência dos processos de gestão da correspondente política pública, fazendo também encaminhar a proposta nesse sentido ao Conselho Nacional de Desburocratização, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º, do referido decreto (Achado IV.1);

20.99 O Relatório de Auditoria aponta a constatação de que parcela significativa dos recursos destinados aos projetos audiovisuais possuem baixa vinculação com o fomento ao setor audiovisual propriamente dito, uma vez que são destinados a despesas de custeio das próprias proponentes, tais como: passagens, alimentação, tarifas bancárias, despesas administrativas, advogados, taxas e tributos, comercialização, taxa de gerenciamento, entre outras (peça 215, p. 47-50).

20.100 Ocorre que as evidências correspondentes são frágeis para demonstrar que as despesas mencionadas estão relacionadas a despesas de custeio das próprias proponentes, uma vez que se referem a demonstrativos acerca dos orçamentos aprovados e executados, que indicam que tais despesas estão relacionadas à execução do projeto audiovisual, sem qualquer evidenciação de que estariam dissonantes com as necessidades do projeto audiovisual ou de que serviriam à manutenção ordinária das produtoras proponentes (peças 75, 88 e 151).

20.101 O Decreto 10.755/2021, diploma regulamentador vigente da Lei 8.313/1991, estabelece o limite máximo das despesas administrativas:

Art. 26. As despesas administrativas relacionadas aos programas, projetos e ações culturais que visem à utilização do mecanismo previsto neste Capítulo ficarão limitadas a **quinze por cento do orçamento total do respectivo programa, projeto ou ação cultural**.

Parágrafo único. Para efeito deste Decreto, **entende-se por despesas administrativas aquelas executadas na atividade-meio dos programas, projetos e ações culturais**, excluídos os gastos com pagamento de pessoal indispensável à execução das atividades-fim e seus respectivos encargos sociais, desde que previstas na planilha de custos. (destaques acrescidos)

20.102 **Os serviços de gerenciamento** constantes dos orçamentos das obras cinematográficas e audiovisuais nacionais que utilizam recursos previstos nas Leis 8.313/1991 e 8.685/1993, na Medida Provisória 2.228-1/2001, bem como aqueles decorrentes das receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), **têm seu montante limitado até 10% (dez por cento) do total aprovado, nos termos do art. 12 da Lei 11.437/2006.**

20.103 A IN-Ancine 158/2021, que trata da apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos audiovisuais, define gerenciamento como remuneração da empresa produtora brasileira pelos serviços de gestão da obra audiovisual realizada, incluindo as despesas de infraestrutura do projeto, cujo limite máximo é de 10% (dez por cento) do orçamento do projeto, limitado ao montante efetivamente executado (art. 31, inciso I, da IN-Ancine 158/2021).

20.104 Como se observa, a regulamentação do uso dos recursos públicos destinados aos projetos audiovisuais sempre estabeleceu limite máximo para as despesas administrativas acessórias ou administrativas. Caso os pagamentos excedam o limite percentual definido para a rubrica

gerenciamento serão considerados irregulares e efetivamente glosados (art. 18, VI, da IN-Ancine 159/2021).

20.105 O já referido Manual de Prestações de Contas da Ancine esclarece não é uma taxa. Trata-se da remuneração da empresa produtora brasileira pelos serviços de gestão da obra realizada (gestão administrativa, financeira e operacional), incluindo as despesas de infraestrutura do projetos, ou seja, as despesas relativas às atividades administrativas diretamente decorrentes da produção da obra audiovisual, tais como: aluguel de base de produção e custos acessórios (condomínio, energia, água etc.), telefones fixos e celulares, correios, fretes e entregas especiais, secretária de base, material de escritório, cópias e reproduções e custos cartoriais (peça 580, p. 52 e 53). Apesar da semelhança entre as despesas de infraestrutura dos projetos audiovisuais e as despesas rotineiras das produtoras proponentes, em hipótese alguma, os recursos de projeto devem ser utilizados para pagamentos de rotina e/ou manutenção da própria produtora (peça 580, p. 25).

20.106 A seguir, esclarecimentos constantes do Manual de Prestações de Contas da Ancine para as despesas de passagem aérea, hospedagem, alimentação e transporte (destaques acrescidos):

a) passagens aéreas: devem ser adquiridas exclusivamente em classe econômica para transporte de equipe **em função de serviço prestado ao projeto** (peça 580, p. 35);

b) hospedagem: somente pode ser custeada hospedagem de **pessoas que possuam comprovado vínculo com o projeto** (peça 580, p. 36);

c) alimentação: a proponente somente pode custear a alimentação **da equipe no set de filmagem ou de profissionais em viagens a serviço do projeto** (peça 580, p. 37); e

d) transporte: refere-se a transporte de equipamentos, de documentos/objetos, da equipe para os locais de filmagem e auxílio transporte dos profissionais com contrato de trabalho **vinculados à produção do projeto** (peça 580, p. 37).

20.107 Como se vê, as despesas administrativas pagas com os recursos públicos destinados ao financiamento de projetos audiovisuais devem estar obrigatoriamente vinculadas aos projetos, vedado o pagamento de despesas relativas ao custeio rotineiro da proponente.

20.108 Conforme disposições contidas no art. 3º, XI, do Anexo I, do Decreto 8.283/2014, compete à Ancine “aprovar e controlar a execução de projetos de produção, coprodução, distribuição, exibição e infraestrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações, assiste razão aos recorrentes quanto à autonomia e discricionariedade técnica da Ancine para regulamentar as despesas acessórias no contexto de uma produção audiovisual.

20.109 Sendo assim, as razões recursais aduzidas devem ser acolhidas para tornar insubsistentes a determinação constante do item 9.6.

21. Do recurso da Ancine (peça 385)

21.1 Após a interposição do pedido de reexame pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania, foi prolatado o Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, que rejeitou embargos de declaração opostos pela Ancine em face do acórdão recorrido e fez novas determinações, a Ancine apresentou a manifestação acostada à peça 385.

21.2 A Ancine aponta que o item 9.2 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário trouxe inovações aos Acórdãos 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, prolatado no TC 011.908/2018-1, e 721/2019-TCU-Plenário, ora recorrido. Em seguida aos sucessivos atos processuais que culminaram na prolação dos acórdãos referidos, reiterou o pedido de apensamento do TC 011.908/2018-1 ao presente processo, haja vista a relação de conexão entre eles (peça 385, p. 1-6).

21.3 Destaca que duas questões foram apontadas no pedido de reexame: a) a determinação de reanálise de todos os projetos aprovados pelo sistema simplificado e que não estivessem expostos ao determinado pelo Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara; e b) a determinação de conferência de todos os documentos fiscais, ou, nos termos do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, ora recorrido, a abstenção da Ancine de tomar decisões com base em informações declaratórias (peça 385, p. 8).

21.4 Informa que, em cumprimento ao Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, a Ancine apresentou plano de ação, onde constava o compromisso de mitigar as análises de prestações de contas com base apenas em informações declaratórias. Destaca o benefício de outras formas de análise, como análises prévias mitigadoras de riscos ou adoção de trilhas de riscos, as quais podem dispensar a análise da integralidade dos documentos fiscais de um projeto (peça 385, p. 8-9).

21.5 Reitera as razões constantes do pedido de reexame relativas à reanálise das prestações de contas aprovadas pelo sistema simplificado, consistentes no fato de que a metodologia indicada para análise das prestações de contas exige acréscimo de servidores e na impossibilidade de suspensão das atividades regulatórias e de fiscalização (peça 385, p. 9-11).

21.6 Diante desses obstáculos, requereu-se a exclusão dos itens 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão recorrido, ou, subsidiariamente, fixação de prazo que não afronte a viabilidade fática de sua execução (peça 385, p. 12).

21.7 Sustenta que a correspondente inovação trazida pelo item 9.2 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário também não se apresenta razoável, motivo pelo qual requer seja tornada insubsistente, ou, estabelecido prazo factível (peça 385, p. 12).

21.8 Com relação ao item 9.6 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, que se refere aos itens 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, relativamente aos quais a obscuridade apontada foi rejeitada, defende que não possibilitou a clareza necessária à implementação dos comandos exarados por esta Corte, conforme manifestação constante da declaração de voto do Ministro Bruno Dantas (peça 385, p. 13-16).

21.9 Afirma que as respectivas notas taquigráficas evidenciam o grau de incerteza acerca do entendimento a ser extraído dos itens 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, incerteza que não foi esclarecida pelo item 9.6 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário. Sendo assim, defende que os itens 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido devem ser tornados insubsistentes (peça 385, p. 16-17).

21.10 Em relação ao item 9.4 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, que determinou a audiência dos gestores responsáveis pela suspensão dos acordos no âmbito da Ancine, destaca que a obscuridade das disposições contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário e a existência de duas determinações sobre o tema em processos distintos, propiciou um ambiente de insegurança quanto à celebração de novos acordos para a liberação de recursos públicos em prol dos projetos audiovisuais. Menciona que a declaração de voto do Ministro Bruno Dantas também reconhece esse fato (peça 385, p. 18).

21.11 Destaca o caráter gravoso do item 9.4 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, como reforço transcreve trecho dos embargos de declaração opostos pelo MP-TCU, que trata da inviabilidade jurídica da *reformatio in pejus* (peça 385, p. 19). Na sequência, pede a anulação deste ponto do julgado (peça 385, p. 19-20).

21.12 Relativamente aos itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, alusivos aos itens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, ora recorrido, ratifica as informações prestadas pelo Ofício 23-E/2018-Ancine e reafirmam que todas as supostas irregularidades citadas no relatório de fiscalização foram enfrentadas, o que demonstra que não houve omissão dos servidores envolvidos, que atuaram em conformidade com o Decreto 8.281/2014, documento que deu origem às regras do Ancine+Simples. Ademais, o item 9.3 determinou inclusão de servidor não

mencionado nem pelo acórdão recorrido nem pelos embargos de declaração da Ancine (peça 385, p. 20-23).

21.13 Para fundamentar o pedido de modulação do acórdão condenatório, na hipótese de improvimento do recurso, para que as disposições incidam apenas sobre os projetos aprovados após o trânsito em julgado deste processo, reproduz trecho da declaração de voto do Ministro Bruno Dantas, que reconhece a existência de peculiaridades do setor audiovisual (peça 385, p. 23-24).

21.14 Ao final, ratifica a reforma do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, para tornar insubsistentes os itens 9.2, 9.3 (com exceção dos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.4), 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7, ou, subsidiariamente, o estabelecimento de prazo factível para implementação do plano de ação que não afronte a execução da política pública (peça 385, p. 25-26).

Análise

21.15 A presente peça é na verdade manifestação da Ancine ratificando os argumentos recursais do pedido de reexame, tendo em vista o Acórdão 992/2019-TCU-Plenário que, embora tenha rejeitado os embargos de declaração opostos pela Ancine em face do acórdão recorrido, formulou novas determinações.

21.16 Posteriormente, as novas determinações endereçadas à Ancine e à Unidade Técnica, mediante os itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, foram tornadas insubsistentes pelo Acórdão 714/2022-TCU-Plenário, o qual deu provimento a agravo interposto pelos gestores da Ancine contra despacho proferido pelo Relator.

21.17 Vale lembrar que as determinações previstas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do acórdão recorrido foram tornadas insubsistentes pelo Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário, que acolheu os embargos declaratórios opostos pelo MP-TCU em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário.

21.18 Tendo em vista que, no essencial, a Ancine repete os argumentos apresentados no pedido de reexame, os quais foram considerados aptos para reformar o acórdão recorrido, entende-se desnecessária qualquer consideração adicional.

22. Da manifestação do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (Sicav) e da Brasil Audiovisual Independente Bravi (peças 576-578)

22.1 O Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (Sicav) e Brasil Audiovisual Independente – Bravi (Entidades), na qualidade de *amici curiae*, apresentaram manifestação relativa a questões tratadas no pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, parecer acerca das prestações de contas à Ancine, da lavra de Alexandre Santos de Aragão, e manifestação da SecexEducação no TC 013.138/2021-9, acostados às peças 576-578.

22.2 Após relato acerca do histórico processual, destacam equívoco material na concessão de efeito suspensivo do pedido de reexame. Apontam que não foi concedido efeito suspensivo, entre outros, ao item 9.3.3 do acórdão recorrido, quando deveria constar item 9.3.4, uma vez que aquele fora objeto do recurso apresentado. Diante disso, requerem a retificação do despacho que conheceu do pedido de reexame, para fazer constar a suspensão dos efeitos dos itens 9.2, 9.3 (exceto itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.4) e 9.6 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 576, p. 1-8).

22.3 Na seção que aborda as particularidades do setor audiovisual, ressaltam que esse setor desempenha papel relevante no mercado cultural brasileiro e que a Ancine foi criada com o objetivo de desenvolver a indústria nacional audiovisual, conforme disposto na Medida Provisória 2.228-1/2001, que estabelece os objetivos e competências da Ancine (peça 576, p. 8-9).

22.4 Esclarecem que, juntamente à Ancine, são responsáveis pela política pública de fomento à indústria audiovisual órgãos e entidades do Governo Federal, tais como o Ministério do Turismo,

ao qual a Ancine é atualmente vinculada, a Secretaria Especial de Cultura e o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Fundo Setorial Audiovisual (FSA) (peça 576, p. 10).

22.5 Apontam as modalidades de fomento do mercado audiovisual: a) fomento direto: efetuado com recursos públicos; e b) fomento indireto: efetuado mediante a concessão de incentivos fiscais àqueles que direcionam recursos próprios a projetos audiovisuais (peça 576, p. 11).

22.6 Defendem que não se pode comparar o fomento de projetos audiovisuais com convênios tradicionais, com a contratação de prestação de serviços ou com o mero repasse de recursos, uma vez que o Estado atua como incentivador da criação de arte, com pouca interferência ao longo das etapas produtivas com vistas ao atendimento de uma política pública de desenvolvimento do mercado audiovisual nacional (peça 576, p. 11).

22.7 Argumentam que a indústria audiovisual reclama pela desburocratização de certas atividades, sob o risco de se enfraquecer ou paralisar o desenvolvimento da política pública do setor audiovisual brasileiro (peça 576, p. 12).

22.8 Destacam que deve ser assegurada a segurança jurídica em relação aos seguintes aspectos: a) práticas inerentes à realidade do setor audiovisual julgadas inadequadas pelo TCU; e b) digitalização integral dos processos, atualmente requerida pela Ancine, sem distinção quanto à antiguidade dos referidos processos, ou seja, sem exclusão das contas prestadas sob regime normativo anterior, que não incluía tal obrigação (peça 576, p. 15).

22.9 Indicam a Lei 9.784/1996, o art. 24 da LINDB e doutrina para sustentar o entendimento de que novas orientações não podem alcançar projetos aprovados ou em curso e que a revisão quanto à validade de atos cuja produção já se houver completado deve levar em conta as orientações gerais da época (peça 576, p. 15-16).

22.10 Sustentam que a metodologia Ancine+Simples, instituída pela IN-Ancine 125/2015, simplificou o processo de análise das prestações de contas, e não as prestações de contas em si, uma vez que das produtoras continuou sendo demandado o mesmo controle contábil e documental, nos termos da IN-Ancine 124/2015 (peça 576, p. 18-19).

22.11 Quanto às diligências para que as produtoras digitalizem integralmente os documentos comprobatórios das despesas, relatam que tal exigência decorre do Acórdão 5.948/2020-TCU-Plenário que determinou à Ancine, no prazo de 90 (noventa) dias, a adoção de providências necessárias para que os proponentes cujos processos de contas componham o atual passivo de prestações de contas insiram no Sistema de Triagem Financeira (STR) todos os documentos comprobatórios de despesas realizadas. Alegam que a IN-Ancine 124/2015 não continha tal regramento e que as mudanças não podem incidir sobre projetos cujas contas foram prestadas com base em normativos anteriores (peça 576, p. 22-24).

22.12 Ressaltam que as produtoras audiovisuais, atualmente, estão sob risco de serem consideradas inadimplentes e terem glosados valores, em que pese tenham prestado contas nos termos exigidos pelos normativos vigentes à época. Acrescentam que tal situação vai de encontro à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, em especial quanto ao fato de que as empresas gozam de presunção de boa-fé em relação aos atos praticados (peça 576, p. 25).

22.13 Nesse quadrante, pleiteiam a reconsideração da determinação contida no item 1.9.1 do Acórdão 5.948/2020-TCU-2ª Câmara (peça 576, p. 26).

22.14 Entendem que a revisão de normas incidentes sobre os projetos audiovisuais, desenvolvidos com recursos de fomento, deve partir da Ancine, e não de parâmetros impostos pelo TCU. Nesse sentido, indicam julgados da Corte de Contas (peça 576, p. 27).

22.15 No que se refere ao uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, em desacordo com a Súmula-Ancine 254, repetem as alegações da Ancine apostas no pedido de

reexame, no sentido de que a referida súmula não se aplica à situação de fomento de projetos audiovisuais e que as situações impugnadas correspondem, em sua maioria, a casos de retenção de encargos, inerentes à execução de projetos, por substituição tributária (peça 576, p. 28-29).

22.16 Esclarecem que os projetos audiovisuais, beneficiados com recursos públicos por mecanismos de fomento direto ou indireto, não se confundem nem com a contratação de bens e/ou serviços pela Administração nem com licitações para execução de obras, nas quais existe aplicação de BDI (peça 576, p. 29-30). Nesse sentido, apontam pronunciamento da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) no âmbito do TC 013.138/2021-9, que trata de consulta oriunda da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados requisitando esclarecimentos e informações sobre o presente processo (peça 576, p. 30).

22.17 Ressaltam que os tributos em questão são inerentes à produção audiovisual e se referem a retenções obrigatórias no pagamento a fornecedores e na contratação de pessoas físicas, bem como que a retenção na fonte é obrigação do órgão ou da entidade que efetuar o pagamento (peça 576, p. 30).

22.18 Com relação à autocontratação na produção audiovisual, ou seja, a realização pelas produtoras de pagamentos em seu próprio favor ou a favor de empresas com mesmo quadro societário ou endereço, informam que é uma prática inerente à forma de funcionamento da produção audiovisual, que deve ser analisada considerando as peculiaridades do setor (peça 576, p. 32-33).

22.19 Enfatizam que não existe relação entre a autocontratação e a realização de pagamentos a empresas noteiras, que emitem notas fiscais sem a respectiva venda de mercadorias ou prestação de serviços. Relatam que a contratação de sócios das empresas proponentes é prática corriqueira na produção audiovisual, tendo em vista que cada projeto utiliza recursos da própria produtora, que devem ser remunerados como se fossem de outras empresas (peça 576, p. 34).

22.20 Na indústria audiovisual, no Brasil e no exterior, comumente, o quadro societário das empresas é composto por produtores, diretores e roteiristas, que criam, desenvolvem e produzem os projetos dessas empresas. Os sócios da produtora podem ser contratados para prestar serviços aos projetos. Acrescentam que bens e equipamentos da produtora costumam ser contratados mediante o autocontrato. Informam que o autocontrato está previsto na IN-Ancine 159/2021, sucessora da IN-Ancine 124/2015, inclusive com previsão de medidas para assegurar a prática de valores condizentes com o mercado. Indicam, ainda, normativos estaduais quanto aos impostos incidentes decorrentes do autocontrato na execução de projetos culturais (peça 576, p. 34-37).

22.21 Concluem que a autocontratação, prática inerente à indústria audiovisual, não se confunde com o expediente fraudulento de pagamento a empresas noteiras e não acarreta, automaticamente, qualquer irregularidade na aplicação dos recursos públicos. Sendo assim, deve ser permitida a sua manutenção (peça 576, p. 37-38).

22.22 Referente à realização de contrapartidas mediante doação, alegam que a realidade específica do setor audiovisual revela a necessidade de se permitir a realização de contrapartidas por meio de doação de serviços, isto é, prestação de serviços mensuráveis e de acordo com o valor de mercado pela proponente ou pelos seus fornecedores sem a respectiva remuneração (peça 576, p. 38-39).

22.23 Defendem que o art. 27 da Lei 8.313/1991 trata de doação ou patrocínio efetuados no contexto de incentivo a projetos culturais, sem qualquer correlação com a situação analisada no presente processo. Afirmam que o art. 12 do Decreto 5.761/2006, regulamentador da Lei Rouanet, mecanismo de financiamento distinto do ora discutido, prevê a comprovação de contrapartida mediante serviços, que é a hipótese de doação questionada pelo TCU. Informam que, hoje, a

comprovação dessas contrapartidas é feita com contratos de contrapartida e recibos de doação (peça 576, p. 39-40).

22.24 Novamente, mencionam entendimento da SecexEducação constante do TC 013.138/2021-9. Por fim, asseveram que, ainda que a realização de contrapartida mediante doação não seja considerada regular, não se pode determinar a glosa de pagamentos efetuados regularmente sob as normas da época (peça 576, p. 40).

22.25 No que tange às despesas administrativas em projetos audiovisuais, relatam que grande parte das despesas consideradas acessórias estão diretamente ligadas aos projetos audiovisuais desenvolvidos. Destacam que são distintas as despesas consideradas acessórias, ou seja, as despesas administrativas dos projetos, e as despesas remuneradas pela taxa de gerenciamento (peça 576, p. 42).

22.26 Acrescentam que cada projeto audiovisual demanda uma estrutura específica, que exige uma série de despesas administrativas, ligadas diretamente à produção de cada obra, e não se confundem com despesas acessórias. Relatam que as produtoras audiovisuais contam com estrutura mínima, de modo que cada projeto requer a criação de uma estrutura dedicada especificamente a ele. Afirmam que a taxa de gerenciamento remunera a gestão do projeto pela própria produtora e não os gastos administrativos relativos à estrutura criada para projetos específicos (peça 576, p. 42-43).

22.27 Mais uma vez, transcrevem entendimento da SecexEducação no bojo do TC 013.138/2021-9, no sentido de a taxa de gerenciamento deve analisar caso a caso (peça 576, p. 43-44).

22.28 Ao final, mediante a presente contribuição, pedem, em sede preliminar a retificação do ofício que conheceu do pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania para constar a suspensão dos efeitos os itens 9.2, 9.3 (exceto subitens 9.3.1, 9.3.2 e **9.3.4**) e 9.6 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário. No mérito, solicitam a reconsideração: a) das conclusões firmadas por meio da Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, inclusive à luz do pronunciamento da SecexEducação no âmbito do TCU 013.138/2021-9, a fim de resguardar a segurança jurídica dos particulares em face das normas vigentes e reconhecer a regularidade das práticas inerentes ao setor audiovisual; e b) da determinação contida no item 1.9.1 do Acórdão 5.948/2020-TCU-2ª Câmara, para orientar a Ancine a não aplicar retroativamente novas orientações sobre projetos audiovisuais.

Análise

22.29 Inicialmente, em relação ao *amicus curiae*, cabe destacar os julgados a seguir:

A apresentação de argumentos técnicos pelo *amicus curiae*, a despeito de contribuir para a formação do juízo de mérito, não obriga o TCU a se manifestar sobre eles.

(Acórdão 8.332/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo)

O *amicus curiae* admitido em processo no âmbito do TCU não tem legitimidade para a interposição de recursos, ressalvada a possibilidade de oposição de embargos de declaração (art. 138, §1º, do CPC).

(Acórdão 225/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)

22.30 O equívoco relativo aos efeitos suspensivos decorrentes do conhecimento do presente recurso, consistente na não-suspensão dos efeitos do item 9.3.3 do acórdão recorrido, foi abordado na seção “Exame de Admissibilidade (item 18). Assim, as razões recursais relativas ao item 9.3.3 do acórdão recorrido foram objeto de exame.

22.31 As informações trazidas pelo Sicav e pela Bravi cuidam, no essencial, do resguardo da segurança jurídica em relação à análise dos processos de prestação de contas com base em normativos à época vigentes, o reconhecimento das práticas inerentes ao setor audiovisual e não-

aplicação retroativa da determinação contida no item 1.9.1 do Acórdão 5.948/2020-TCU-2ª Câmara.

22.32 O resguardo da segurança jurídica está relacionado com a determinação de glosa, por ocasião da reanálise dos processos de prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, dos pagamentos a título de tributos pessoais e das despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida. Com relação à matéria, concluiu-se que não seria apropriado conferir eficácia retroativa aos julgados desta Corte.

22.33 Quanto às práticas inerentes ao setor audiovisual, consubstanciadas na autocontratação, contrapartida obrigatória mediante doação, pagamento das produtoras em próprio favor e despesas administrativas dos projetos, os respectivos argumentos recursais aduzidos pelos recorrentes foram considerados suficientes para propor a reforma do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

22.34 Após a prolação da determinação descrita no item 1.9.1 do Acórdão 5.948/2020-TCU-2ª Câmara, para que a Ancine adote as providências necessárias para que os proponentes cujos processos de contas componham o atual passivo de prestações contas insiram no Sistema de Triagem Financeira (STR) todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, foi editada a IN-Ancine 159/2021, que estabeleceu que integram a prestação de contas, entre outros documentos, cópias digitalizadas dos documentos fiscais e auxiliares das despesas comprobatórias das despesas do projeto (VIII, art. 1º, do Anexo à IN-Ancine 159/2021).

22.35 Contudo, o mencionado normativo aplica-se aos projetos que forem aprovados a partir da data de sua vigência e, aos projetos anteriormente aprovados, aplicam-se as normas vigentes ao tempo dos fatos e atos praticados, observando-se a retroatividade da norma mais benéfica (art. 63 da IN-Ancine 159/2021).

22.36 Outrossim, entende-se que a determinação acima decorre da determinação contida no item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, cujo monitoramento foi determinado pelo Acórdão 12.502/2019-TCU-2ª Câmara. Sendo assim, cabe lembrar que, após a apreciação do presente pedido de reexame, a SecexEducação deverá, em processo específico, avaliar a “manutenção ou não do monitoramento dos itens dos acórdãos 721/2019-Plenário e 4835/2018, 12502/2019 e 12897/2020 da 2ª Câmara, já examinando o seu cumprimento”, em conformidade com o item 9.6.1 do Acórdão 714/2022-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

23. Das análises anteriores, conclui-se que a Ancine, em cumprimento ao plano de ação elaborado a partir dos parâmetros determinados pelo TCU para análise das prestações de contas dos recursos públicos destinados aos projetos audiovisuais, substituiu a metodologia Ancine+Simples, estabelecida pela IN-Ancine 124/2015, por metodologia com base em análise da execução de despesas para todos os processos de prestação de contas.

23.1 Inicialmente, cabe esclarecer que, após a interposição do recurso, a Ancine apresentou manifestação ratificando seus argumentos recursais anteriores levando em consideração o Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, que rejeitou embargos de declaração opostos pela Ancine em face do acórdão recorrido e formulou novas determinações. Assim, entende-se que, nesta fase, analisa-se apenas um único pedido de reexame.

23.2 Os normativos vigentes para análise e aprovação dos projetos audiovisuais e análise das respectivas prestações de contas, IN-Ancine 158/2021 e 159/2021, elaborados a partir das peculiaridades do setor audiovisual, mostram-se capazes de garantir a verificação da regularidade da aplicação dos recursos públicos, com as seguintes inovações, entre outras:

a) definição de regras para a execução de despesas com alimentação, transporte e hospedagem, entre outras;

b) vedação de comprovação de contrapartida não financeira (doação de produtos e serviços e comodato de bens, equipamentos ou materiais) da própria proponente ou de seus sócios; e

c) inclusão das despesas de infraestrutura na rubrica gerenciamento.

23.3 Mencionado plano de ação para enfrentamento do passivo de prestações de contas, ao qual foram incorporadas para reanálise as prestações de contas deliberadas com base na IN-Ancine 124/2015, foi aprovado preliminarmente e as informações sobre seu efetivo cumprimento passaram a ser apresentadas semestralmente. Após a apreciação deste recurso, a manutenção ou não do monitoramento do plano de ação será objeto de análise pela SecexEducação, razão pela qual entende-se que as razões recursais relativas à exclusão da respectiva determinação (item 9.2.2 do acórdão recorrido), não merecem acolhimento.

23.4 A IN-Ancine 159/2021 não permite que sejam aprovadas com ressalvas as prestações de contas com ausência de identificação dos documentos comprobatórios de despesa e que utilizem o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto. De outra forma, é obrigatória a indicação dos projetos nos comprovantes de despesas e as despesas cujo documento fiscal é lançado em mais de um projeto são consideradas irregulares e efetivamente glosadas. Dessa forma, entende-se que a determinação contida no item 9.2.1.1.4 deve ser tornada insubsistente por perda de objeto.

23.5 A contrapartida obrigatória mediante prestação de serviços e fornecimento de materiais e equipamentos sem remuneração, na forma de doação, é prática comum ao setor audiovisual, cuja comprovação pode ser feita através de declaração, nos termos da IN-Ancine 159/2021. Cabe destacar que referida instrução normativa vedou a comprovação de contrapartida com doações da própria proponente e de seus sócios. Quanto à glosa dos respectivos valores, quando da reanálise das prestações de contas, entende-se não pertinente, tendo em vista o princípio *tempus regit actum* (itens 9.2.1.1.2 e 9.2.3.2).

23.6 Os elementos constantes dos autos não evidenciaram o pagamento de tributos pessoais com recursos públicos. Logo, os itens 9.2.3.1 e 9.2.4 não devem subsistir.

23.7 Relativamente ao pagamento realizado pelas produtoras proponentes em próprio favor, chamado de autocontratação, também consiste em prática inerente às atividades para execução dos projetos audiovisuais, o que não significa a ocorrência de pagamento sem a devida prestação de serviço. Nos termos do art. 12 da Lei 11.437/2006, os serviços de gerenciamento podem ser executados pela própria produtora proponente. A IN-Ancine 159/2021 prevê que a contratação de locação de bens móveis e imóveis da própria proponente deve estar comprovadamente condizente com o valor de mercado. Assim, o item 9.3.3 deve ser tornada sem efeito. Cabe lembrar que o item 9.7.2 já havia sido excluído mediante o Acórdão 1.417/2019-TCU-Plenário.

23.8 Por fim, regulamentação existente acerca do financiamento de projetos audiovisuais limita o valor das despesas acessórias dos projetos audiovisuais em 10% do valor aprovado do projeto, as quais estão inseridas nas despesas de infraestrutura dos projetos. Ademais, essas despesas devem estar obrigatoriamente vinculadas aos projetos, vedado o pagamento de qualquer despesa relativa ao custeio rotineiro da produtora proponente. Dessa forma, a determinação constante do item 9.6 não deve remanescer.

23.9 Sendo assim, a proposta será pelo provimento parcial do presente recurso.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

24. Após a apreciação do presente recurso, tem-se como pertinente o envio dos autos à SecexEducação a fim de:

a) promover eventual arquivamento do TC 042.647/2021-5, autuado em cumprimento ao item 9.9 do Acórdão 12.897/2020-TCU-2ª Câmara para continuar o monitoramento do item 9.2



do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário, o qual foi tornado insubsistente pelo Acórdão 714/2022-TCU-Plenário; e

b) dar cumprimento aos itens 9.2 e 9.6 do Acórdão 714/2022-TCU-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para tornar sem efeito as determinações 9.2.1.1.2, 9.2.1.1.4, 9.2.3.1, 9.2.3.2, 9.2.4, 9.3.3 e 9.6 do acórdão recorrido; e

b) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão que sobrevier, destacando que o relatório e voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico: www.tcu.gov.br/acordaos.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria,
em 15 de julho de 2022.

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