GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 011.194/2025-1.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade jurisdicionada: Agência Nacional do Cinema.
Responsáveis: Melina Vasconcelos Correia de Souza (010.827.754-28); Melina Vasconcelos Correia de Souza – ME (06.292.382/0001-50).
Interessado: Agência Nacional do Cinema (04.884.574/0001-20).
Representação legal: Walter Sammyr Veloso de Carvalho (9453/OAB-AL), representando Melina Vasconcelos Correia de Souza.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). CONTRATO DE INVESTIMENTO BRDE/FSA (PRODAV 05). PROJETO CULTURAL AUDIOVISUAL ("MAMACARRÃO"). AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO FINANCEIRA COMPLEMENTAR (EXTRATOS BANCÁRIOS COMPLETOS E PROVA DE ENCERRAMENTO DE CONTA). NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE FINANCEIRO. CITAÇÃO DA EMPRESÁRIA INDIVIDUAL E DA RESPECTIVA FIRMA INDIVIDUAL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO (RESOLUÇÃO-TCU 344/2022). INCLUSÃO INDEVIDA DE MULTA CONTRATUAL DE 20% NO CÁLCULO DO DÉBITO PELO INSTAURADOR. NATUREZA SANCIONATÓRIA DA MULTA VERSUS NATUREZA RESSARCITÓRIA DO DÉBITO. EXPURGO DA PARCELA PUNITIVA DA BASE DO DÉBITO. DÉBITO SOLIDÁRIO LIMITADO AO VALOR HISTÓRICO ORIGINAL DO REPASSE. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS AO FUNDO NACIONAL DE CULTURA (FNC/FSA). JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 57 DA LEI 8.443/1992 À PESSOA FÍSICA. APLICAÇÃO DO ART. 28 DA LINDB (ERRO GROSSEIRO). OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DO *NE BIS IN IDEM* E AO ART. 22, § 3º, DA LINDB. POSSIBILIDADE DE ABATIMENTO OU QUITAÇÃO DA MULTA APLICADA PELO TCU EM CASO DE PAGAMENTO DA SANÇÃO CONTRATUAL JUNTO À JURISDICIONADA.

1. A execução do objeto de projeto cultural, desacompanhada dos extratos bancários completos e contínuos das contas de captação e movimentação, inviabiliza o estabelecimento do indispensável nexo de causalidade entre os recursos públicos federais aportados e as despesas efetuadas, impondo o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito do gestor (art. 70, parágrafo único, da CF/1988 e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967).

2. A multa contratual prevista em ajustes operados por agências reguladoras possui natureza estritamente sancionatória e não deve

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

compor o valor do débito a ser imputado em tomada de contas especial, cujo escopo ressarcitório limita-se à recomposição do real prejuízo sofrido pelo erário (Acórdão 1.602/2026-Plenário e Acórdão 3.974/2026-Segunda Câmara).

3. Em respeito à vedação ao *ne bis in idem* e ao disposto no art. 22, § 3º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), o eventual recolhimento perante a Ancine da multa contratual referente aos mesmos fatos geradores poderá ser considerado pelo Tribunal para fins de abatimento ou quitação da multa aplicável com esteio no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. O descumprimento injustificado do dever de prestar contas e o desatendimento reiterado a diligências oficiais formuladas pelo órgão concedente caracterizam grave inobservância do dever de cuidado exigível do administrador médio, configurando erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução de peça 84 produzida por Auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), com a qual se colocou de acordo o escalão dirigente (peças 85-86):

"*INTRODUÇÃO*

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema - Ancine, em desfavor de Melina Vasconcelos Correia de Souza (microempresa e pessoa jurídica), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos oriundos do Contrato de Investimento DG – 00.704 (peça 2), firmado entre a referida microempresa e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, para o custeio do projeto cultural intitulado "Mamacarrão", projeto de série de animação infantil (peça 1).

HISTÓRICO

*2. O Contrato de Investimento DG – 00.704, celebrado em 17/2/2016 (peça 2), previu um investimento de R$ 149.320,00, que foi liberado integralmente em **15/4/2016** (peça 4). O prazo para a apresentação da prestação de contas final do financiamento venceu em **15/10/2019** (cf. peça 6, p. 1, item 2.2, "b").*

3. Em 15/1/2021, já vencido o prazo para prestação de contas, a Ancine constatou que a proponente se encontrava omissa quanto à entrega do objeto e da documentação de prestação de contas (peça 7). Por conseguinte, a agência notificou-a acerca de sua inscrição no cadastro de inadimplência do Salic, sem embargo de cobrar a apresentação das contas do projeto (peça 10).

4. Em vista da inércia da responsável pela pessoa jurídica em atender à Ancine, foi proferido o Despacho de Decisório de Prestação de Contas nº 63-E/2022/SEF/SPR (peça 13), pelo qual foi reprovada a prestação de contas final pela "não entrega do material para análise técnica do cumprimento do objeto e finalidade, com devolução integral dos recursos disponibilizados", sob pena de instauração da TCE.

5. A aludida deliberação foi comunicada à proponente em agosto e dezembro de 2022 (peças 17, 18 e 21), ao tempo em que ela apresentou justificativa para a omissão verificada, dispondo-se a prestar contas dos recursos recebidos (peça 22). Para tanto, a Ancine concedeu prazo de 60 (sessenta) dias (até 5/5/2024) para que fossem apresentados os demonstrativos orçamentários, extratos de conta corrente, Relação de Pagamentos e demais documentos de prestação de contas (em especial os documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas), bem como os documentos relativos ao cumprimento do objeto (peça 23).

6. O pedido de prorrogação de prazo formulado pela proponente foi por ela reiterado mais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

*duas vezes (peças 26 e 28), no que foi atendida pela Ancine (peças 27, 29 e 30), que determinou que a documentação requerida fosse apresentada até **11/10/2024**, sob pena de inscrição no CADIN e instauração da TCE.*

*7. Como se pode depreender do extrato de consulta a sistema da Ancine (peça 31), a proponente teria apresentado **apenas** os seguintes documentos: i) Relação de Pagamentos; ii) Demonstrativo Orçamentário, e iii) Demonstrativo do Extrato de Conta Corrente. Embora tenha havido uma complementação de documentos pela produtora, ainda remanesceram pendentes de apresentação os extratos completos das contas de movimentação e de aplicação financeira, além do comprovante de encerramento da conta bancária.*

*8. Em virtude de subsistir a pendência, mesmo após a concessão de prazo final para o saneamento das contas**, fixado em 21/12/2024** (peça 36), sobreveio nova deliberação da Ancine, nos termos do Despacho Decisório nº 69-E/2025/SEF/SPR (peça 38), no qual se decidiu pela "Manutenção da não aprovação da prestação de contas final do projeto, com alteração da motivação, que passa a ser o não atendimento às diligências indispensáveis à análise da prestação de contas", com autorização para imediata instauração da TCE, caso não recolhidos os recursos financiados.*

9. As responsáveis foram notificadas da referida deliberação (peças 39-42). No entanto, não se manifestaram e, tampouco, recolheram o montante devido, instaurando-se a Tomada de Contas Especial, registrada no Sistema e-TCE sob o número 429/2025.

10. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

> *Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Contrato BRDE nº DG-00.704 (peça 2), em virtude de não ter sido apresentada a documentação complementar da prestação de contas, a despeito de reiteradas solicitações da Ancine. Os valores originais foram acrescidos de 20% relativos ao subitem "ii" do item "a" da cláusula Sexta do Contrato BRDE nº DG-00.704, conforme orientação recebida via e-mail da SecexTCE/TCU (peça 9).*

11. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

*12. No Relatório de TCE 012/2025 (peça 48), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor de R$ 179.184,00 **(já acrescido com a multa de 20%**, prevista no subitem II do item "a" da Cláusula Sexta do Contrato DG -00.704 – peça 2, p. 3**)**, imputando a responsabilidade a Melina Vasconcelos Correia de Souza, na condição de contratada e dirigente.*

13. No Relatório de Auditoria E-TCE nº 429/2025 (peça 52), da Controladoria-Geral da União, foram ratificadas as conclusões do tomador de contas. Após a emissão do certificado de auditoria, do parecer do dirigente do órgão de controle interno e do pronunciamento ministerial (peças 53, 54 e 55), o processo foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União.

14. Na instrução inicial (peça 59), procedeu-se a ajuste de forma na irregularidade sugerida pelo tomador de contas, concluindo-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

***Irregularidade 1:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos financiados por intermédio do Contrato de Investimento DG – 00.704, em virtude da não apresentação da documentação complementar, reiteradamente solicitada pela Ancine, para analisar conclusivamente a prestação de contas do projeto cultural.*

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças: 1, 2, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 39, 40, 41 e 42.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66, caput, do Decreto 93.872/1986; item "d" da Cláusula Quinta do Contrato BRDE nº DG-00.704 e Capítulo II da Instrução Normativa ANCINE nº 159/2022.

Débito relacionado às responsáveis Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

010.827.754-28) e Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME (CNPJ: 06.292.382/0001-50):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
15/4/2016	*179.184,00*

Valor atualizado do débito (sem juros) em 30/7/2025: R$ 284.185,52

Cofre credor: Agência Nacional do Cinema.

***Responsável**: Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF: 010.827.754-28).*

***Conduta:** Não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos financiados por intermédio do Contrato de Investimento DG – 00.704, em virtude da não apresentação da documentação complementar solicitada pela Ancine, para analisar conclusivamente a prestação de contas.*

Nexo de causalidade: A não apresentação da documentação complementar solicitada pela Ancine, para analisar conclusivamente a prestação de contas do Contrato de Investimento DG – 00.704, impossibilitou a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos financiados, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja apresentar a documentação complementar da prestação de contas do Contrato de Investimento DG – 00.704, na forma solicitada pela Ancine, possibilitando a aferição da boa e regular aplicação dos recursos financiados.

***Responsável**: Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME (CNPJ: 06.292.382/0001-50).*

***Conduta:** Não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos financiados por intermédio do Contrato de Investimento DG – 00.704, em virtude da não apresentação da documentação complementar solicitada pela Ancine, para analisar conclusivamente a prestação de contas do projeto cultural.*

Nexo de causalidade: A não apresentação da documentação complementar solicitada pela Ancine, para analisar conclusivamente a prestação de contas do Contrato de Investimento DG – 00.704, impossibilitou a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos financiados, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja apresentar a documentação complementar da prestação de contas do Contrato de Investimento DG – 00.704, na forma solicitada pela Ancine, possibilitando a aferição da boa e regular aplicação dos recursos financiados.

15. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 61), foi efetuada a citação das responsáveis, conforme detalhado a seguir:

a) <u>Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME</u>:

***Comunicação**: Ofício 30557/2025 – Seproc (peça 64)*
Data da Expedição: 15/8/2025
*Data da Ciência: **não houve** ("Não procurado" (peça 83)*
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 62).

b) <u>Melina Vasconcelos Correia de Souza</u>:

***Comunicação**: Ofício 30558/2025 – Seproc (peça 66)*
Data da Expedição: 15/8/2025

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

*Data da Ciência: **não houve** ("Mudou-se" - peça 80)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 63).*
***Comunicação**: Ofício 30559/2025 – Seproc (peça 65)* *Data da Expedição: 15/8/2025* *Data da Ciência: **não houve** ("Mudou-se" - peça 68)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 63).*
***Comunicação**: Ofício 30560/2025 – Seproc (peça 67)* *Data da Expedição: 15/8/2025* *Data da Ciência: **28/8/2025** (peça 69)* *Nome Recebedor: Ilegível* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 63).* *Fim do prazo para a defesa: 12/9/2025*

16. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 82), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

17. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Melina Vasconcelos Correia de Souza., em seu nome e em representação à pessoa jurídica responsabilizada, apresentou as alegações de defesa adiante analisadas no tópico "Exame Técnico".

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

18. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que a data da irregularidade sancionada recaiu em 16/102/2019 (dia após o vencimento do prazo para prestação de contas), e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

18.1. *Melina Vasconcelos Correia de Souza, por meio do Ofício nº 93-E/2025-ANCINE/SEF/SPR, de 21/1/2025 (peça 39), recebido em **7/2/2025**, conforme AR (peça 41).*

18.2. *Melina Vasconcelos Correia de Souza, por meio do Ofício nº 94-E/2025-ANCINE/SEF/SPR, de 21/1/2025 (peça 40), recebido em **7/2/2025**, conforme AR (peça 42).*

Valor de Constituição da TCE

19. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 263.212,72, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

20. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899).

21. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

22. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

23. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

24. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

25. Outrossim, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

*26. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **15/10/2019**, data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada.*

27. A tabela a seguir apresenta os principais eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	***Data***	***Documento (peça/pág.)***	***Resolução 344***	***Efeito***
1.	*15/10/2019*	*Data para a apresentação da PC*	*Art. 4º, inc. I*	*Marco inicial da contagem da prescrição*
2.	*23/12/2020*	*Relatório de Acompanhamento FSA nº 1214-E/2020/SEF/SFO/FT-SFO (6)*	*Art. 8º, § 1º*	*Apenas sobre a Intercorrente*
3.	*15/1/2021*	*Despacho de Encaminhamento nº 97-E-ANCINE/2021/SEF/SFO/FT-SFO (7)*	*Idem*	*Idem*
4.	*21/6/2022*	*Ofício de Inadimplência nº 41-E/2022-ANCINE/SEF/SPR/CIN (10)*	*Art. 5º, inciso I*	*Sobre ambas*
5.	*21/8/2022*	*Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 63-E/2022/SEF/SPR (13)*	*Art. 5º, inc. II*	*Idem*
6.	*13/12/2022*	*Edital de Notificação publicado no DOU (21)*	*Art. 5º, inc. I*	*Idem*
7.	*6/3/2024*	*Ofícios nºs 156 e 157-E/2024-ANCINE/SEF/SPR (23 e 24)*	*Idem*	*Idem*
8.	*11/9/20224*	*Ofício de Inadimplência nº 10-E/2024-ANCINE/SEF/SPR (29)*	*Idem*	*Idem*
9.	*13/1/2025*	*Despacho nº 168-E/2025/SEF/SPR (37)*	*Art. 8º, § 1º*	*Apenas sobre a Intercorrente*
10.	*15/1/2025*	*Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 69-E/2025/SEF/SPR (38)*	*Art. 5º, inc. II*	*Sobre ambas*
11.	*21/1/2025*	*Ofícios nºs 93 e 94-E/2025-ANCINE/SEF/SPR (39 e 40)*	*Art. 5º, inc. I*	*Idem*
12.	*21/3/2025*	*Relatório de TCE 012/2025 (48)*	*Art. 5º, inciso II*	*Idem*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

13.	*21/3/2025*	*Parecer de Auditoria nº 19-E/2025/AUD (50)*	*Idem*	*Idem*
14.	*21/5/2025*	*Relatório de Auditoria E-TCE nº 429/2025 (52)*	*Idem*	*idem*
15.	*15/6/2025*	*Autuação do processo no TCU*	*Art. 8º, § 1º*	*Apenas sobre a Intercorrente*
16.	*8/7/2025*	*Distribuição para instrução de auditor na D3AudTCE*	*Idem*	*Idem*
17.	*1/8/2025*	*Conclusão de pronunciamento da AudTCE*	*Idem*	*Idem*
18.	*23/2/2026*	*Distribuição para instrução de auditor na D3AudTCE*	*Idem*	*Idem*

28. Em análise ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

29. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU****, devendo o processo seguir o fluxo ordinário de exame.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

30. Informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal.

31. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

32. A presente instrução técnica tem por escopo a análise das alegações de defesa prestadas pela Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza, em seu nome e em representação à empresa Melina Vasconcelos Correia de Souza – ME, em atendimento à citação deste Tribunal.

33. Como visto no Histórico precedente, a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada em virtude da não apresentação da documentação complementar, reiteradamente solicitada pela Ancine, para analisar conclusivamente a prestação de contas do projeto cultural financiado por intermédio do Contrato de Investimento DG – 00.704.

34. A defesa apresentada compõe-se de arrazoado (peça 73) e da seguinte documentação complementar:

a) documentos de prestação de contas: Relação de Pagamentos, Demonstrativo Orçamentário e Financeiro, Demonstrativo de Extrato de Conta Corrente (peças 74-76);

b) cópia de recurso administrativo interposto no âmbito da Ancine (prorrogação de prazo);

c) print de página do Sistema STR (Ancine) comprovando a entrega dos mesmos documentos acima mencionados (item a).

35. Em essência, a linha argumentativa da defesa assentou-se na alegação de decadência ou prescrição da pretensão administrativa de exigir prestação de contas, imputar débito ou aplicar sanções, sustentando que teria transcorrido prazo superior a 5 (cinco) anos, desde o momento em que as contas se tornaram exigíveis. Paralelamente, a responsável defendeu que o projeto cultural financiado teria sido efetivamente executado com o alcance dos objetivos previstos, inexistindo malversação de recursos ou dano ao erário, de modo que eventual exigência de devolução configuraria enriquecimento sem causa da Administração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

36. A defesa também invocou princípios como segurança jurídica, boa-fé, razoabilidade, proporcionalidade e devido processo legal, alegando dificuldades operacionais na utilização da plataforma da Ancine para envio da prestação de contas (STR), além de circunstâncias pessoais que teriam contribuído para eventuais falhas formais. Sustentou ainda que, à luz de normas recentes voltadas à desburocratização dos procedimentos administrativos no setor cultural, a análise deveria privilegiar o cumprimento do objeto do projeto, com eventual aprovação das contas com ressalvas e caráter educativo, sem aplicação de penalidades. Subsidiariamente, requereu, caso mantida a responsabilização, a apresentação de planilha detalhada demonstrando a quantificação do débito eventualmente imputado.

37. Na sequência, efetua-se a síntese e análise das alegações apresentadas.

*- **Do direito** (peça 73, p. 3-5)*

38. No essencial, a responsável sustentou que os procedimentos licitatórios e contratuais relacionados ao caso devem observar estritamente as regras estabelecidas no edital e na legislação aplicável, em especial a Lei nº 8.666/1993 e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Argumentou que a licitação constitui procedimento obrigatório para a contratação de obras, serviços e aquisições pela Administração, assegurando igualdade de condições entre os concorrentes e a seleção da proposta mais vantajosa.

39. Ressaltou ainda que os contratos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 permanecem regidos por esse diploma legal, mesmo após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, desde que tenham sido celebrados anteriormente à nova legislação. Com base nesses fundamentos, afirmou existir direito público subjetivo dos participantes à fiel observância do procedimento licitatório e dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

*- **Análise***

*40. A alegação apresentada possui caráter predominantemente jurídico-abstrato, limitando-se à reprodução de dispositivos constitucionais e legais que disciplinam o regime jurídico das licitações públicas, **sem estabelecer relação direta entre tais fundamentos e as irregularidades específicas apontadas no âmbito desta Tomada de Contas Especial**.*

41. Observa-se que a responsável não apresentou argumentos concretos destinados a demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos públicos envolvidos, e nem a afastar, de forma objetiva, as ocorrências que motivaram a instauração da TCE.

42. Ademais, a defesa não trouxe elementos novos capazes de alterar o juízo anteriormente formado na fase interna conduzida pela Ancine, uma vez que a documentação por ela juntada (peças 74-76) corresponde aos mesmos documentos já apresentados naquela oportunidade (Relação de Pagamentos, Demonstrativo Orçamentário e Financeiro, Demonstrativo de Extrato de Conta Corrente), conforme registrado na instrução inicial (peça 59, p. 2, item 6).

43. Assim, eventual reiteração de fundamentos genéricos sobre princípios licitatórios e regime jurídico contratual não supre a necessidade de comprovação material da boa e regular aplicação dos recursos, mediante a apresentação da documentação complementar, reiteradamente solicitada pela Ancine, para analisar conclusivamente a prestação de contas do projeto cultural.

44. Nesse contexto, a argumentação apresentada revela-se insuficiente para elidir a irregularidade ensejadora da TCE, não demonstrando, de forma objetiva e documentalmente comprovada, que os recursos foram aplicados em conformidade com o objeto pactuado e com as normas de regência. Desse modo, manifesta-se por sua rejeição.

*- **Da decadência da instauração do processo de Tomada de Contas Especial**: (peça 73, p. 5-13)*

- Prescrição

45. Previamente a adentrar na alegada decadência, a defesa suscitou o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória da Administração, sustentando que teriam transcorrido mais de cinco anos desde o momento em que a prestação de contas se tornou exigível.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

46. Nessa linha, afirmou que o dies a quo do lapso prescricional seria a data de 17/2/2018 e que, portanto, o prazo para adoção de medidas pela Administração teria expirado em 17/2/2023.

47. Argumentou ainda que sempre atendeu às solicitações formuladas pela Ancine quando regularmente comunicada, ressalvando, entretanto, que determinados despachos e comunicações teriam sido encaminhados para endereço eletrônico antigo ao qual não teria mais acesso. Segundo a defesa, tal circunstância teria prejudicado o conhecimento tempestivo das decisões administrativas e a possibilidade de manifestação adequada.

*- **Análise***

48. A preliminar suscitada pela defendente não prospera.

*49. Como é cediço, o instituto da prescrição no âmbito do TCU regula-se pela Resolução TCU nº 344/2022. Com base em seu regramento, a sua ocorrência foi verificada na instrução inicial (peça 59, p. 3-4, itens 15-24), e também nesta instrução (itens 20-29), concluindo-se que, no presente caso, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.*

50. Com relação aos problemas relatados pela defesa, quanto à efetividade das comunicações a ela endereçadas pela Ancine, entende-se que a alegação não se presta a afastar a irregularidade em tela.

51. No exame técnico realizado na instrução inicial, registrou-se que a responsável apresentou parcialmente a documentação complementar da prestação de contas, obtendo o deferimento de um total de 3 (prorrogações) para o saneamento da questão, conforme se extrai do excerto a seguir (peça 59, p. 4-5, itens 29 e 30):

> *29. A despeito disso, ante a manifestação da responsável visando sanear a aludida irregularidade (peça 22), **foi a ela concedida prorrogação de prazo** para que encaminhasse à Ancine os demonstrativos orçamentários, extratos de conta corrente, Relação de Pagamentos e demais documentos de prestação de contas (em especial os documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas), bem como os documentos relativos ao cumprimento do objeto. Em atendimento à agência, foi encaminhada apenas parte da documentação requisitada - i) Relação de Pagamentos; ii) Demonstrativo Orçamentário, e iii) Demonstrativo do Extrato de Conta Corrente (peça 31) -, remanescendo pendente de apresentação os extratos completos das contas de movimentação e de aplicação financeira, além do comprovante de encerramento da conta bancária.*
>
> *30. **Duas novas prorrogações de prazo foram deferidas** para que se efetivasse a necessária complementação, com vencimento final em 21/12/2024 (peça 36). No entanto, a responsável não adotou qualquer providência nesse sentido, o que ensejou a expedição do Despacho Decisório nº 69-E/2025/SEF/SPR (peça 38), que manteve a não aprovação da prestação de contas final do projeto, adotando como novo fundamento "o não atendimento às diligências indispensáveis à análise da prestação de contas". (GRIFA-SE)*

- Decadência

52. Outrossim, a defendente alegou a ocorrência de decadência para a exigência da prestação de contas, para a imputação de débito e para a aplicação de eventual sanção.

53. Em reiteração ao argumento de que o prazo para adoção de medidas pela Administração teria expirado em 17/2/2023 (item 46 acima), a defesa sustentou que, transcorrido esse período sem a adoção tempestiva das medidas cabíveis pela Administração, restaria extinto o direito de exigir a prestação de contas ou de imputar responsabilidade à recorrente.

54. Acrescentou que a Tomada de Contas Especial constitui processo administrativo destinado à apuração de responsabilidade por dano ao erário, devendo sua instauração observar prazo razoável e compatível com a segurança jurídica.

*- **Análise***

55. A argumentação apresentada pela responsável consistiu essencialmente na reafirmação da tese de prescrição ou decadência administrativa, já suscitada anteriormente, baseada na premissa de que o prazo quinquenal para atuação da Administração teria se iniciado na data em que a prestação de contas se tornou exigível.

56. A questão da aplicabilidade da decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei nº

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

*9.874/1999, invocada pela defesa, já foi amplamente enfrentada no TCU, tendo se consolidado o entendimento de que o prazo decadencial, a que alude o referido dispositivo, não aplica ao exercício do controle externo, mas, tão somente, como meio de autotutela no desempenho de sua função administrativa (**e.g.** Acórdãos 8206/2020 – 1ª C.; 3361/2013; 1088/2015; 44/2019, todos do Plenário).*

57. Como já dito, a processualística aplicável aos processos de controle externo está regulada pela Lei 8.443/1992, norma especial que não regula matéria de prescrição ou decadência. A eventual ocorrência da decadência ocorrida na fase interna da TCE não tem repercussão no processo de controle externo.

58. Portanto, manifesta-se pela rejeição da alegação examinada.

*- **Da segurança jurídica como consectário da decadência** (peça 73, p. 13-14)*

59. A defesa sustentou que a exigência tardia de prestação de contas e a instauração da tomada de contas especial violariam o princípio da segurança jurídica, entendido como fundamento do Estado de Direito e associado à estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas.

60. Nessa linha, argumentou que, ao celebrar o contrato com a ANCINE em 17/2/2016, teria passado a confiar na estabilidade das regras aplicáveis, inclusive quanto aos prazos para fiscalização e cobrança da prestação de contas.

61. Segundo a defesa, considerando que o prazo para apresentação das contas teria se tornado exigível em 17/2/2018, a Administração teria até 17/2/2023 para adotar as medidas cabíveis. Assim, ao promover notificações e dar seguimento à TCE apenas em 2025, a Administração teria atuado fora do prazo legal, comprometendo a previsibilidade das relações jurídicas e afrontando o princípio da segurança jurídica.

*- **Análise***

62. A alegação em exame repisa a tese de decadência anteriormente tratada, sendo construída como fundamento voltado a reforçar o argumento de que a Administração teria atuado fora do prazo para exigir a prestação de contas.

63. Contudo, a invocação genérica do princípio da segurança jurídica não se mostra suficiente, por si só, para afastar a instauração ou o prosseguimento da tomada de contas especial. No âmbito do controle externo, a segurança jurídica deve ser interpretada em harmonia com outros princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da proteção ao erário.

64. Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle voltada à apuração de eventual dano ao erário e à identificação dos responsáveis não pode ser afastada apenas com base na alegação abstrata de transcurso de prazo, sobretudo quando não demonstrada a efetiva inércia da Administração no acompanhamento da execução do ajuste ou na cobrança da prestação de contas. O que se tem nos autos, pelo contrário, é a comprovada e inequívoca inércia da responsável em atender às reiteradas solicitações da Ancine, visando à complementação da documentação necessária para analisar conclusivamente a prestação de contas.

65. Vale ressaltar, ainda, que a documentação que integra a defesa, em especial as peças 74-76, corresponde à mesma já apresentada na fase interna perante a Ancine, não tendo sido trazidos novos elementos capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos ou de afastar a irregularidade apontada.

66. Assim, a invocação do princípio da segurança jurídica revela-se essencialmente retórica e vinculada à tese de decadência já examinada, não sendo suficiente para infirmar as conclusões alcançadas neste processo.

67. Em vista disso, deve ser rejeitada a alegação examinada.

*- **Enriquecimento sem causa do Estado** (peça 73, 14-15)*

68. Foi alegado que a exigência de devolução dos recursos recebidos configuraria enriquecimento sem causa da Administração Pública. Afirmou que o projeto financiado teria sido efetivamente executado com o alcance de seu objetivo, consistente na produção de uma série de animação, de forma que os recursos captados teriam sido aplicados na realização da obra

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

audiovisual prevista.

69. Argumentou, ainda, que não houve malversação dos valores públicos, os quais teriam sido utilizados conforme as finalidades do projeto, ainda que sob limitações decorrentes de circunstâncias econômicas adversas. Assim, defendeu que, tendo sido alcançado o interesse público associado à política de fomento cultural, eventual determinação de restituição dos valores implicaria vantagem indevida para o Estado, pois os resultados previstos no projeto teriam sido efetivamente entregues.

*- **Análise***

70. A alegação de enriquecimento sem causa do Estado não se mostra suficiente para afastar, por si só, a responsabilização decorrente de irregularidades na prestação de contas ou da ausência de comprovação adequada da aplicação dos recursos públicos. No âmbito das transferências voluntárias e dos instrumentos de fomento, o cumprimento do objeto pactuado deve ser demonstrado por meio de documentação idônea e de prestação de contas regular, capaz de evidenciar o nexo entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.

71. Ainda que a defesa sustente que o projeto foi executado e que os objetivos previstos teriam sido alcançados, tal afirmação não se encontra acompanhada de elementos novos capazes de comprovar, de forma suficiente, a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Conforme já mencionado, a documentação apresentada na defesa corresponde à mesma já analisada pela Ancine na fase interna da TCE.

72. Portanto, manifesta-se pela rejeição do argumento.

*- **Cumprimento dos objetivos e do objeto do convênio** (peça 73, p. 15-17)*

73. A defesa alegou que o objeto do convênio fora efetivamente executado e que os objetivos previstos no projeto foram alcançados, destacando a produção da série de animação proposta e a consecução das finalidades culturais pretendidas.

74. Afirmou ter atuado sempre de boa-fé na execução do projeto e na tentativa de prestação de contas, apontando que enfrentou dificuldades operacionais relacionadas ao sistema eletrônico da Ancine, o qual exigiria rígidos requisitos de formatação para o envio de documentos, dificultando ou mesmo impedindo a submissão de informações quando não atendidas integralmente as exigências técnicas da plataforma. Complementou, alegando que teria buscado orientações junto à agência sobre a forma adequada de encaminhamento da documentação, mas que não teria recebido respostas adequadas para solucionar as dúvidas apresentadas.

75. Por fim, sustentou que os gastos e pagamentos realizados foram devidamente comprovados nos documentos apresentados à Ancine e que o projeto "MAMACARRÃO" foi executado conforme previsto, e que a análise das contas deveria observar a legislação vigente à época da celebração do instrumento, notadamente a Instrução Normativa ANCINE nº 21/2003, segundo a qual os documentos deveriam permanecer disponíveis para fiscalização pelo prazo de cinco anos.

76. Em arremate, informou que dificuldades pessoais, incluindo problemas de saúde e financeiros, teriam contribuído para eventuais falhas no processo de prestação de contas.

Análise

77. A alegação fundamentou-se no argumento de que o objeto do convênio fora executado e de que os resultados previstos no projeto cultural teriam sido efetivamente alcançados. Todavia, no âmbito da jurisdição de contas, a comprovação da regular aplicação dos recursos exige não apenas a demonstração da execução do objeto, mas também a apresentação de prestação de contas adequada, acompanhada de documentação idônea que evidencie o nexo entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

78. No caso em análise, a responsável não apresentou documentação nova capaz de demonstrar a regularidade da execução financeira do projeto, notadamente aqueles solicitados reiteradamente pela Ancine, em complemento à prestação de contas, notadamente os documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas, bem como os documentos relativos ao cumprimento do objeto. A simples afirmação de que o projeto foi executado e de que os objetivos culturais foram atingidos não é suficiente para afastar as irregularidades relacionadas à prestação de contas ou à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

comprovação da aplicação dos recursos.

79. Quanto às dificuldades alegadas em relação à utilização da plataforma eletrônica da Ancine (STR), embora tais circunstâncias possam ter representado obstáculos operacionais, a defesa não demonstrou de forma objetiva que tais limitações tenham efetivamente impedido a apresentação da documentação necessária, dentro dos prazos e das condições estabelecidas no contrato de financiamento. Ademais, não foram apresentados elementos comprobatórios suficientes que evidenciem tentativa reiterada e documentada de regularização da prestação de contas junto à agência que tenha sido frustrada por falha administrativa, na forma alegada.

80. No tocante à alegação de que a análise deveria observar exclusivamente a legislação vigente à época da celebração do instrumento, tal argumento não afasta a obrigação do beneficiário de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos nem altera o dever de prestar contas de forma adequada perante a Administração. Da mesma forma, as dificuldades pessoais mencionadas pela responsável, embora possam ser consideradas sob a perspectiva fática, não afastam o dever jurídico de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos.

81. Entende-se, portanto, que a alegação em exame deva ser rejeitada.

*- **Princípio do devido processo legal** (peça 73, p. 19)*

82. Foi alegado que o processo administrativo teria violado o princípio do devido processo legal, bem como as garantias do contraditório e da ampla defesa. Argumenta que, no curso do procedimento, não teriam sido indicadas de forma clara e específica as irregularidades supostamente existentes na prestação de contas, tendo sido apenas comunicada a sua não aprovação de maneira genérica.

83. Afirmou que tal circunstância teria dificultado o exercício pleno do direito de defesa, uma vez que não lhe teriam sido apresentados os elementos necessários para a adequada contestação das supostas falhas apontadas pela Administração. Reiterou, ainda, que o projeto "MAMACARRÃO" fora efetivamente executado e entregue, inexistindo má-fé ou negligência em sua condução.

84. Ao final, solicitou a concessão de prazo adicional de 30 dias para apresentação de documentação complementar, destinada a sanar eventuais inconsistências remanescentes na prestação de contas.

Análise

85. A alegação de violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa não se sustenta diante dos elementos constantes dos autos. Nos processos de controle externo, a garantia do devido processo legal é assegurada mediante a formalização do procedimento, a identificação das irregularidades apontadas e a concessão de oportunidade para que o responsável apresente defesa e documentação comprobatória.

86. Vale reiterar a esse respeito que a processualística no âmbito do TCU vincula-se à observância de sua Lei Orgânica – Lei nº 8.443/1992, do Regimento Interno e normativos editados com vistas à disciplinar o processo

87. No caso em análise, verifica-se que a responsável foi regularmente cientificada das impropriedades identificadas na análise da prestação de contas (ausência de documentação complementar) e teve oportunidade de apresentar justificativas e documentos no curso do processo administrativo. A própria defesa apresentada evidencia o exercício do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a responsável apresentou argumentos e juntou documentação com o objetivo de afastar as irregularidades apontadas, e ainda obteve deferimento às suas requisições de prorrogação de prazo.

*88. Ademais, a alegação de ausência de indicação específica das falhas na prestação de contas não se confirma, já que a irregularidade de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Contrato DG 00.704 decorreu da **não apresentação da documentação complementar, reiteradamente solicitada pela agência, para concluir-se a análise da prestação de contas**, resultando na reprovação das contas.*

89. Quanto ao pedido de prazo adicional para apresentação da documentação complementar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

observa-se que a responsável já teve oportunidade de se manifestar e de apresentar documentos não apenas na fase interna da TCE, mas também perante a este Tribunal, em face da citação que lhe foi dirigida. Todavia, como já repisado ao longo desta instrução, reapresentou os mesmos documentos originalmente apresentados à Ancine.

90. Assim, à luz das informações constantes dos autos, não se verifica qualquer afronta às garantias do devido processo legal, do contraditório ou da ampla defesa, tendo sido assegurada à responsável a possibilidade de se manifestar e de apresentar os elementos que entendesse pertinentes à sua defesa, no âmbito desta TCE, razão pela qual se rejeita a alegação examinada.

*- **Enfrentamento direto da tomada de contas** (peça 73, p. 19-21)*

91. A defendente sustentou que sempre atuou de boa-fé na execução do projeto e na tentativa de prestação de contas, reiterando que o objeto pactuado – produção da série de animação "MAMACARRÃO" – foi efetivamente executado e atingiu os objetivos culturais previstos.

92. Argumentou, ainda, que teria enfrentado dificuldades operacionais relevantes no processo de prestação de contas, em razão das limitações da plataforma eletrônica da Ancine (STR), a qual exigia rígidos padrões de formatação para envio de documentos, não sendo permitida a submissão de arquivos ou justificativas quando tais requisitos não fossem integralmente atendidos. Segundo a defesa, as tentativas de obter orientações junto à agência não foram devidamente respondidas, o que teria contribuído para dificuldades no envio da documentação exigida.

93. Destacou que, apesar dessas dificuldades, os gastos e pagamentos realizados foram comprovados nos documentos apresentados à Ancine e a execução do projeto atendeu às finalidades do contrato de investimento.

Análise

94. A argumentação neste tópico assentou-se na alegação de execução do objeto do projeto e na invocação de princípios de simplificação administrativa e de ausência de dolo na conduta da responsável.

95. Todavia, a análise da regularidade da aplicação de recursos públicos exige a comprovação documental adequada das despesas realizadas, não se restringindo à mera demonstração de que o objeto do projeto foi executado.

96. No caso concreto, a responsável reafirmou argumentos já apresentados anteriormente, especialmente no que se refere às dificuldades operacionais da plataforma eletrônica da Ancine e à execução material do projeto cultural.

97. Contudo, tais alegações não são acompanhadas de elementos que comprovem a apresentação dos documentos requeridos pela Ancine para análise das contas. Ao contrário, a documentação juntada à defesa consiste naquela já apresentada à ANCINE, não tendo sido apresentados quaisquer outros elementos adicionais que permitam comprovar, de forma completa e consistente, o nexo entre os recursos públicos recebidos e as despesas realizadas.

98. Dessa forma, verifica-se que a alegação apresentada não se mostra suficiente para afastar a irregularidade em que se funda esta TCE, devendo ser rejeitada.

*- **Princípio da razoabilidade e proporcionalidade** (peça 73, p. 21-22)*

99. Em essência, a defesa alegou que eventual decisão que determine a devolução integral dos recursos ou a aplicação de sanções violaria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Argumentou que a atuação administrativa deve observar a adequada relação entre meios e fins, evitando a imposição de obrigações ou penalidades em medida superior à estritamente necessária para a proteção do interesse público.

100. Afirmou que o projeto "MAMACARRÃO" fora efetivamente desenvolvido, entregue e executado conforme previsto, inexistindo má-fé ou negligência em sua condução ou na prestação de contas. Afirmou que, em tal contexto, a exigência de devolução integral dos valores recebidos configuraria medida desproporcional, diante da execução do objeto cultural e da documentação apresentada.

101. Por fim, postulou que, em não sendo acolhidas as alegações, o Tribunal deveria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

considerar em sua análise a efetiva execução do projeto, os comprovantes apresentados, o alcance cultural da iniciativa e as despesas efetivamente realizadas.

*- **Análise***

102. A invocação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade constitui argumento voltado à mitigação das consequências jurídicas decorrentes das irregularidades apontadas na prestação de contas. Com efeito, tais princípios orientam a atuação administrativa e devem ser considerados especialmente na definição de sanções ou na gradação de penalidades. Contudo, sua aplicação não afasta o dever jurídico do responsável de comprovar, de forma adequada e documentalmente consistente, a regular aplicação dos recursos públicos recebidos.

103. Na jurisdição de contas, a obrigação de ressarcimento ao erário decorre da ausência de comprovação da correta aplicação dos recursos ou da constatação de irregularidades na execução financeira do ajuste. Nesses casos, a determinação de restituição dos valores não possui natureza sancionatória, mas reparatória, voltada à recomposição do patrimônio público eventualmente afetado. Assim, a alegação de desproporcionalidade não se mostra suficiente para afastar a obrigação de ressarcimento, quando não demonstrada a regular aplicação dos recursos transferidos.

104. No presente caso, a responsável reitera a afirmação de que o projeto foi executado e de que os objetivos culturais foram alcançados, sem que, no entanto, tenha apresentado os elementos que possibilitariam a efetiva análise das contas, como exaustivamente reprisado nesta instrução.

105. Assim, manifesta-se pela rejeição do argumento examinado.

*- **Dos pedidos** (peça 73, p. 22-23)*

106. Ao final, a defesa requereu o reconhecimento da decadência da prescrição administrativa, sustentando que o prazo para exigência da prestação de contas e eventual responsabilização já teria se esgotado.

107. Em caso de não acolhimento das teses de decadência e prescrição, postulou a aprovação das contas com ressalvas, sem aplicação de penalidades. Alternativamente, no caso de restar mantida a imputação de débito e multa, solicitou a apresentação de planilha detalhada pela Ancine, demonstrando o cálculo do valor considerado devido, com a indicação das despesas que não teriam sido comprovadas na prestação de contas.

Análise Conclusiva

106. Os pedidos formulados refletem as teses apresentadas ao longo da defesa, especialmente a alegação de decadência, a invocação da boa-fé da responsável e a afirmação de cumprimento do objeto do projeto cultural.

*107. Conforme as análises empreendidas nos tópicos antecedentes, a defesa apresentada não prosperou em relação a qualquer das alegações produzidas. Ao contrário, a partir dos argumentos examinados foi possível constatar que a defendente parece não ter alcançado o fundamento da reprovação das contas do projeto pela Ancine, **insistindo em reapresentar os mesmos documentos encaminhados àquela agência, e que foram por ela considerados insuficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos financiados por meio do Contrato de Investimento DG – 00.704**.*

*108. A esse respeito, vale repisar que, objetivando concluir o exame das contas do projeto cultural, a Ancine, por reiteradas vezes, solicitou à responsável que complementasse a documentação já encaminhada (Relação de Pagamentos, Demonstrativo Orçamentário e Demonstrativo do Extrato de Conta Corrente), mediante o envio dos **documentos fiscais**, **documentos relativos ao cumprimento do objeto, extratos completos das contas de movimentação e de aplicação financeira**, além do **comprovante de encerramento da conta bancária**.*

*109. Em tal contexto, não se pode cogitar na aprovação das contas com ressalva, como pretendido pela defesa. Muito pelo contrário, impõe-se a **rejeição das alegações de defesa**, com o consequente julgamento pela **irregularidade das contas e condenação ao pagamento do débito apurado**, sem prejuízo da **multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992**.*

110. Com relação à multa acima referida, deve-se ter em conta que, nas hipóteses de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

condenação solidária de empresa individual e seu sócio empresário, a multa é aplicável tão somente a esse último, "sob pena de bis in idem, uma vez que a firma individual não possui personalidade diversa separada de seu titular, constituindo ambas uma única pessoa, ao contrário do que ocorre nas outras sociedades empresariais", conforme entendimento consolidado neste Tribunal (e.g. Acórdãos 1156/2021; 5246/2020 e 11855/2019, todos da 1ª C.).

Do valor do débito

111. A esse respeito, e considerando o pedido formulado alternativamente pela defesa, no sentido de que seja apresentada planilha detalhada do débito, demonstrando o cálculo do valor considerado devido, com a indicação das despesas que não teriam sido comprovadas na prestação de contas, deve ser esclarecido que o ***débito a ser imputado às responsáveis solidárias consiste na totalidade dos valores repassados*** *(uma vez que os documentos apresentados não foram suficientes para analisar a prestação de contas, e tampouco comprovar o cumprimento do objeto)* ***acrescidos da multa de 20%****, prevista no subitem II do item "a" da Cláusula Sexta do Contrato DG -00.704 (peça 2, p. 3).*

112. Esse valor perfaz o montante de ***R$ 288.645,39*** *(atualizado sem juros, até a* ***5/3/2026****), e será detalhado no Demonstrativo de Débito que, eventualmente, acompanhará a comunicação acerca do julgamento do processo.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

113. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

114. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do "erro grosseiro" à "culpa grave". Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

115. Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

116. No caso em tela, a recalcitrância da responsável em não atender às reiteradas diligências da Ancine, com vistas a complementar a prestação de contas, impossibilitou a comprovação do bom e regular emprego dos recursos captados para a execução do projeto cultural, configurando violação não só às regras legais (art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66, caput, do Decreto 93.872/1986), mas também da legalidade, moralidade e eficiência que regem a administração pública .

117. Depreende-se, portanto, que a conduta da Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza, na qualidade de sócia-dirigente da empresa Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME, se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

118. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que a defesa apresentada pela responsável Melina Vasconcelos Correia de Souza, em seu nome e em representação à pessoa jurídica responsabilizada, não prosperou em sua inteireza. Ao contrário, a partir dos argumentos examinados foi possível constatar que a defendente se mostrou renitente em não apresentar a documentação complementar solicitada pela Ancine, visando ao exame da prestação de contas, tendo se limitado, nesta fase processual, a reapresentar os mesmos elementos originalmente encaminhados àquela agência.

119. Por não se identificar nos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé das responsáveis, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à sócia-empresária somente.

120. Reitera-se que, no presente caso, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU, conforme análise efetuada no tópico "Avaliação da Ocorrência da Prescrição" (itens 20-29), balizada pelo regramento da Resolução TCU nº 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

121. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelas responsáveis Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF: 010.827.754-28) e Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME (CNPJ: 06.292.382/0001-50);

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c'; 19 e 23, inciso III, todos da da Lei 8.443/1992, as contas das responsáveis Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF: 010.827.754-28) e Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME (CNPJ: 06.292.382/0001-50), condenando-as solidariamente ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Agência Nacional do Cinema, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débito relacionado ao responsável Melina Vasconcelos Correia de Souza (CNPJ: 06.292.382/0001-50) em solidariedade com Melina Vasconcelos Correia de Souza:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
15/4/2016	*179.184,00*

Valor atualizado do débito (com juros) em 5/3/2026: R$ 288.645,39.

c) aplicar à responsável Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF: 010.827.754-28) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor;

f) alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Agência Nacional do Cinema - Ancine, e às responsáveis que a deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

2. O Ministério público junto ao TCU (MPTCU), representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, embora tenha concordado com a essência do encaminhamento propugnado pela AudTCE, divergiu parcialmente da unidade instrutora quanto a três aspectos em seu parecer de peça 87:

i. de um lado considerou ser inapropriado acrescer ao valor a ser ressarcido o montante referente à multa de 20% prevista no subitem "ii" do item "a" da Cláusula Sexta do Contrato BRDE n.º DG-00.704, tendo em vista que, dessa forma, o débito assumiria natureza mista, passando a, de modo simultâneo, ostentar caráter de ressarcimento e de sanção (esta não enquadrada no âmbito das competências sancionatórias atribuídas a esta Corte), a descaracterizar sua essência como dano ao erário;

ii. do outro destacou a necessidade de vincular à categoria de programação específica do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) as quantias a serem ressarcidas ao erário;

iii. por fim, entendeu por se afastar a responsabilidade solidária da pessoa jurídica individual com a firma individual por reconhecer a unicidade de personalidade e de patrimônio entre ambas, imputando-se assim o débito e a multa exclusivamente à pessoa natural.

3. Reproduzo, a seguir, o referido parecer ministerial:

"*Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), em desfavor da Senhora Melina Vasconcelos Correia de Souza (empresária individual e pessoa física), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos oriundos do Contrato de Investimento DG – 00.704 (peça 2), firmado entre a referida microempresa e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, para o custeio do projeto cultural intitulado "Mamacarrão", que tinha como objeto série de animação infantil (peça 1).*

2. A responsável foi citada no Tribunal em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos financiados, tendo em vista a não apresentação da documentação complementar, reiteradamente solicitada pela Ancine (peça 59, pp. 7-9).

3. Após a citação da parte e análise das alegações de defesa apresentadas, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs julgar irregulares as contas da Senhora Melina Vasconcelos Correia de Souza e da empresa individual Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME, condenando-as em débito solidário e aplicando multa à pessoa física (peças 84-86).

4. Esta representante do Ministério Público endossa parcialmente o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, sem prejuízo de sugerir ajustes à proposta ofertada.

5. Nessa linha, o débito imputado à empresária individual foi calculado em R$ 179.184,00, valor que corresponde ao montante originalmente repassado pela União (R$ 149.320,00), acrescido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

de multa de 20%, conforme previsto no subitem "ii" do item "a" da Cláusula Sexta do Contrato BRDE n.º DG-00.704 (peça 48).

6. No entanto, entendemos que não é apropriado incluir o percentual de 20% no valor a ser ressarcido, uma vez que, com esse acréscimo, o débito assume natureza mista, adquirindo, simultaneamente, caráter de ressarcimento e de sanção, o que descaracteriza sua essência como dano ao erário.

7. Ademais, essa sanção contratual não se enquadra no âmbito das competências sancionatórias atribuídas ao Tribunal de Contas da União. Por essa razão, ela não pode ser incorporada à obrigação financeira que venha a ser determinada em eventual decisão condenatória emitida pela Corte de Contas.

8. Outro ponto relevante é que a inclusão dessa sanção contratual no cálculo do débito total interfere diretamente na aplicação de uma possível multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, podendo configurar bis in idem. Em outras palavras, a base de cálculo da multa estaria considerando não apenas o prejuízo efetivo ao erário, mas também a sanção contratual, o que é inadequado.

9. A exclusão da sanção contratual da base de cálculo do ressarcimento a ser apurado na TCE está em consonância com a jurisprudência mais recente do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 8.003/2025-TCU-1.ª Câmara; e 1.261/2026-TCU-2.ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; e 1.700/2026-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas, do qual extraímos trecho relevante do voto que fundamentou a deliberação:

> *Por fim, quanto à quantificação do débito, considero que a inclusão de penalidades administrativas em sua composição é medida tecnicamente inadequada. O débito apurado em sede desta tomada de contas especial deve ser composto estritamente por valores que representem dano ao erário, como desfalque ou desvio de recursos, ou seja, prejuízo efetivo. Assim, a multa de 20% para casos de inadimplemento, prevista nos instrumentos da Ancine, nos termos do art. 61, inciso II, da Medida Provisória 2.228-1/2001, possui natureza sancionatória, e não de recomposição de dano real. O débito em Tomada de Contas Especial deve ser composto estritamente por valores que representem dano, desfalque ou desvio ao erário, ou seja, prejuízo efetivo.*

10. Por meio do Acórdão 8.003/2025-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus, o Tribunal deliberou por dar ciência à Agência Nacional do Cinema de que cabe à própria Agência a aplicação da sanção contratual de 20%, respeitados o contraditório e a ampla defesa, valendo-se, se necessário, da via judicial para proceder à cobrança, mediante prévia inscrição em dívida ativa. Logo, não se fazem necessárias medidas adicionais nos presentes autos.

11. Diante disso, propomos que o valor do débito fixado no acórdão limite-se estritamente ao montante original do prejuízo, totalizando R$ 149.320,00 (peça 4), sem qualquer acréscimo de natureza sancionatória.

12. Outro ponto a ser questionado é a proposta de recolhimento do débito aos cofres da Ancine. Embora essa sugestão não esteja incorreta, ela requer maior detalhamento para garantir que os valores devolvidos sejam utilizados para sua finalidade original.

13. Os recursos utilizados no projeto em questão são provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), por meio de edital/chamada pública do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, que atuou como agente financeiro (PRODAV 05 – Desenvolvimento de Projetos/2014 - peça 1, p. 1).

14. Apesar de ser denominado "Fundo", o FSA é, na verdade, uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), conforme disposto na Lei 11.437/2006. Trata-se de vinculação de receitas a destinação específica, possuindo autonomia funcional e operacional apenas relativa.

15. A Ancine, conforme o art. 5.º da Lei 11.437/2006 e o art. 11 do Decreto 6.299/2007, atua como Secretaria-Executiva, agente arrecadador e unidade gestora responsável pela execução orçamentária e financeira das ações do FSA. Assim, é a destinatária natural da devolução dos recursos, que deve ser feita por meio de Guia de Recolhimento da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

16. Todavia, de acordo com o parágrafo único do art. 2.º da Lei 11.437/2006, os recursos do FNC alocados ao FSA não poderão ser utilizados para despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura ou da Ancine.

17. Em razão disso, embora caiba a devolução dos recursos à Ancine, como operadora financeira do Fundo, é importante explicitar a vinculação dos valores devolvidos à categoria de programação específica do Fundo Setorial do Audiovisual.

18. Por oportuno, em seu sítio oficial na internet, a própria Ancine orienta os beneficiários de recursos do FSA oriundos de editais, como na espécie, que, em caso de irregularidades na aplicação dos valores, saldo remanescente, despesa glosada e valor não executado, a eventual devolução das quantias deve ser direcionada à Agência como órgão arrecadador e unidade gestora arrecadadora (Códigos 20203 e 203003). Entretanto, aponta, nesse caso, indicação específica ao serviço de Código "026674 – Restituição – FSA" (Disponível em:<https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes1/superintendencia-de-prestacao-de-contas-spr/14-5-como-faco-para-regularizar-devolver-recursos-executados-de-forma-indevida> Acesso em 21 jun 2026).

19. Assim, embora a devolução dos valores à Ancine, conforme sugerido pela Unidade Técnica, não esteja incorreta, é fundamental destacar a necessidade de vincular essas quantias à categoria de programação específica do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

20. Essa medida é essencial para garantir que os recursos recuperados sejam utilizados exclusivamente dentro das finalidades previstas para o "Fundo", evitando qualquer aplicação indevida ou desvio de sua destinação original.

21. De outro lado, no que concerne ao mérito da TCE, a responsável não logrou êxito em afastar as irregularidades a ela inquinadas. Não há elementos nos autos aptos a comprovar a execução do objeto ou mesmo a regularidade financeira do projeto, pois sequer constam do processo os extratos bancários da conta de destino dos valores financiados pelo FSA.

22. Por fim, nos termos da doutrina e da jurisprudência pátrias, a empresa individual é mera ficção jurídica que permite à pessoa natural atuar no mercado em nome próprio, mas com vantagens características das pessoas jurídicas e para fins tributários e previdenciários, não havendo, portanto, duas personalidades autônomas.

23. Transcrevemos, nesse sentido, jurisprudência relevante do Superior Tribunal de Justiça:

> *AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EMPRESÁRIO INDIVIDUAL. REDIRECIONAMENTO.*
> *1. A controvérsia cinge-se à responsabilidade patrimonial do empresário individual e as formalidades legais para sua inclusão no polo passivo de execução de débito da firma da qual era titular.*
> *2. O acórdão recorrido entendeu que o empresário individual atua em nome próprio, respondendo com seu patrimônio pessoal pelas obrigações assumidas no exercício de suas atividades profissionais, sem as limitações de responsabilidade aplicáveis às sociedades empresárias e demais pessoas jurídicas. 3. A jurisprudência do STJ já fixou o entendimento de que "a empresa individual é mera ficção jurídica que permite à pessoa natural atuar no mercado com vantagens próprias da pessoa jurídica, sem que a titularidade implique distinção patrimonial entre o empresário individual e a pessoa natural titular da firma individual" (REsp 1.355.000/SP, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 20/10/2016, DJe 10/11/2016) e de que "o empresário individual responde pelas obrigações adquiridas pela pessoa jurídica, de modo que não há distinção entre pessoa física e jurídica, para os fins de direito, inclusive no tange ao patrimônio de ambos" (AREsp 508.190, Rel. Min. Marco Buzzi, Publicação em 4/5/2017).*
> *(...)*
> *(REsp n. 1.682.989/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/9/2017, DJe de 9/10/2017.)*

24. Portanto, ainda que existam entendimentos divergentes na jurisprudência da Corte de Contas, a imputação de responsabilidade solidária mostra-se tecnicamente inadequada, visto que não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

há distinção jurídica entre a pessoa física e o empresário individual, o que demanda a devida retificação da proposta ofertada pela AudTCE.

25. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público propõe:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF: 010.827.754-28), na qualidade de responsável e titular da empresa individual Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME (CNPJ: 06.292.382/0001-50);

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1.º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c"; 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, as contas da Senhora Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF: 010.827.754-28), na qualidade de responsável e titular da empresa individual Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME (CNPJ: 06.292.382/0001-50), condenando-a ao pagamento da importância de R$ 149.320,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a partir de 15/4/2016 até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Agência Nacional do Cinema, para alocação na categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual, nos termos do art. 1.º da Lei 11.437/2006 e do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU; e

c) aplicar à responsável Melina Vasconcelos Correia de Souza (CPF: 010.827.754-28) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186416.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em desfavor de Melina Vasconcelos Correia de Souza – ME e de sua titular, Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais disponibilizados por meio do Contrato de Investimento BRDE nº DG-00.704 (no âmbito da chamada pública PRODAV 05 – Desenvolvimento de Projetos/2014). O ajuste visava ao financiamento do projeto audiovisual intitulado "Mamacarrão" (série de animação infantil), com verbas descentralizadas do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

2. Para a execução do objeto, foi liberado o montante histórico de R$ 149.320,00, ocorrido em 15/4/2016.

3. Na fase interna, a Ancine concluiu pela não aprovação da prestação de contas final ante a falta de atendimento a reiteradas diligências para apresentação de documentação financeira complementar indispensável, destacadamente: os extratos bancários completos e contínuos das contas correntes de movimentação e de aplicação financeira desde a abertura até o encerramento, bem como o comprovante de encerramento da conta bancária.

4. Ao autuar o Relatório de TCE nº 012/2025, o tomador de contas fixou o prejuízo no valor histórico de R$ 179.184,00, montante este resultante da soma do valor original do repasse (R$ 149.320,00) com o acréscimo automático da multa contratual de 20% (R$ 29.864,00) prevista na Cláusula Sexta, item "a", subitem "ii", do Contrato BRDE nº DG-00.704.

5. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação solidária da empresária individual e da respectiva firma individual para apresentarem alegações de defesa ou recolherem o débito apurado de R$ 179.184,00.

6. Devidamente notificadas, as responsáveis apresentaram alegações de defesa conjuntas (peças 70 e 71). Em síntese, sustentou-se que o objeto do projeto foi entregue, que a ausência dos extratos bancários residuais constituiria mera falha formal sem prejuízo ao erário e que a cobrança integral dos recursos representaria medida desproporcional.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em pareceres uniformes (peças 84-86), reanalisou a defesa e propôs a sua rejeição, recomendando julgar as contas irregulares, condenar as responsáveis ao débito solidário de R$ 179.184,00 e aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 à pessoa física.

8. A douta Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representada pela Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com o mérito da irregularidade e a condenação solidária das responsáveis, apresentando, contudo, três ajustes determinantes:

i. expurgo da multa contratual de 20%**:** limitar o débito solidário estritamente ao valor original efetivamente repassado pela União (R$ 149.320,00), excluindo-se o acréscimo punitivo contratual de R$ 29.864,00;

ii. adequação do cofre credor: especificar que o recolhimento das quantias deve ser feito via Guia de Recolhimento da União (GRU) em favor do Fundo Nacional de Cultura (FNC), vinculado à categoria de programação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), sob gestão orçamentária da Ancine; e

iii. afastamento da responsabilidade solidária da pessoa jurídica individual: reconhecer a unicidade de personalidade e de patrimônio entre a firma individual e a pessoa física de sua titular, afastando a ficção processual da condenação solidária e imputando o débito e a multa exclusivamente à pessoa natural.

9. Feito este breve relato, passo a fundamentar a minha decisão.

I – Da Inocorrência da Prescrição (Resolução-TCU 344/2022)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186417.

10. Examino, inicialmente, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, em atenção às regras da Resolução-TCU 344/2022.

11. O marco inicial da contagem do prazo prescricional operou-se em 15/10/2019, data limite fixada para a apresentação da prestação de contas final do ajuste (art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022).

12. Da análise dos autos, constata-se a ocorrência de sucessivos marcos interruptivos da prescrição principal e intercorrente (arts. 5º e 8º da referida norma), caracterizados por atos inequívocos de apuração promovidos pela agência reguladora e por este Tribunal:

i. **23/12/2020:** Relatório de Acompanhamento FSA nº 1214-E/2020/SEF/SFO/FT-SFO;
ii. **21/6/2022:** Ofício de Inadimplência nº 41-E/2022-ANCINE/SEF/SPR/CIN;
iii. **21/8/2022:** Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 63-E/2022/SEF/SPR;
iv. **13/12/2022:** Edital de Notificação publicado no Diário Oficial da União;
v. **6/3/2024:** Ofícios nºs 156 e 157-E/2024-ANCINE/SEF/SPR;
vi. **11/9/2024:** Ofício de Inadimplência nº 10-E/2024-ANCINE/SEF/SPR;
vii. **15/1/2025:** Despacho Decisório de Prestação de Contas nº 69-E/2025/SEF/SPR;
viii. **21/3/2025:** Relatório de TCE nº 012/2025 do tomador de contas;
ix. **21/5/2025:** Relatório de Auditoria E-TCE nº 429/2025 da CGU;
x. **15/6/2025:** Autuação do processo no Tribunal de Contas da União; e
xi. **15/8/2025:** Citação formal dos responsáveis efetuada no âmbito deste Tribunal.

13. Entre os marcos interruptivos acima enumerados não se transcorreu o lapso quinquenal da prescrição ordinária (art. 2º), tampouco a paralisação do feito por prazo superior a três anos exigido para a prescrição intercorrente (art. 8º). Restam, portanto, plenamente hígidas as pretensões ressarcitória e punitiva desta Corte de Contas.

II – Do Mérito

II.1 - Da Responsabilização dos Agentes

14. Quanto ao mérito, ratifico o entendimento de que as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza não foram capazes de afastar a irregularidade.

15. Constitui dever de estatura constitucional (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal) e legal (art. 93 do Decreto-Lei 200/1967) do gestor de recursos públicos a comprovação cabal de seu bom e regular emprego. No âmbito dos incentivos e financiamentos culturais, a demonstração do nexo causal financeiro é pilar indissociável da prestação de contas.

16. A mera alegação de entrega física de etapas do projeto ou a juntada parcial de demonstrativos não supre a ausência dos extratos bancários contínuos e integrais das contas de captação, movimentação e aplicação financeira. É a movimentação extratada da conta bancária vinculada que permite ao controle externo constatar se os recursos federais foram efetivamente debitados para o pagamento dos fornecedores identificados nas notas fiscais do projeto.

17. A omissão obstinada em apresentar os extratos bancários pleiteados pela Ancine, mesmo após a concessão de sucessivas prorrogações extraordinárias de prazo (vencidas em 21/12/2024), rompe o nexo financeiro-causal e gera a presunção legal de dano ao erário correspondente à integralidade dos valores repassados.

18. Sob a ótica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei 4.657/1942), destaco que a conduta da responsável se amolda ao art. 28, o qual estabelece a responsabilização pessoal do agente em casos de dolo ou erro grosseiro.

19. A jurisprudência desta Corte assentou que o erro grosseiro equivale à culpa grave, configurada pela grave inobservância do dever de cuidado e zelo no trato dos dinheiros públicos. Ao descumprir as regras explícitas dos editais de fomento e desatender repetidamente às diligências legais do concedente sem apresentar justificativa plausível, a gestora incorreu em grave desatenção e incidiu em erro grosseiro.

20. Asim, impõe-se a condenação para fins de ressarcimento ao erário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186417.

II.2 – Da Natureza Jurídica do Empresário Individual: Impossibilidade de Imputação de Responsabilidade Solidária

21. Debruço-me, agora, sobre um dos pontos centrais da divergência suscitada pela eminente Procuradora-Geral do MPTCU.

22. A unidade técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas da empresa Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME em solidariedade com a pessoa física da Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza, imputando a ambas a obrigação de ressarcir o débito apurado.

23. Com a devida vênia ao encaminhamento formulado pela AudTCE, acolho integralmente os reparos de ordem conceitual apresentados pelo *Parquet* especializado.

24. A condenação solidária de uma pessoa natural e da empresa individual por ela constituída revela evidente impropriedade técnico-processual, na medida em que desconsidera a estrita unidade subjetiva e patrimonial que vigora entre ambas.

25. Sob o pálio do direito privado brasileiro, o empresário individual (previsto no art. 966 e seguintes do Código Civil) atua no mercado em nome próprio. A inscrição na Junta Comercial e a correspondente obtenção do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) não possuem o condão de criar um ente dotado de personalidade jurídica autônoma ou patrimônio destacado daquele pertencente à pessoa física do seu titular.

26. De mais, a mais, o comprovante de inscrição no CNPJ da Receita Federal do Brasil (RFB) de peça 14 dos autos aponta que a empresa é individual, mesmo constando o nome de fantasia Munganga Filmes Arte e Conteúdo.

27. A melhor doutrina comercialista adverte que a atribuição de CNPJ ao empresário individual atende precipuamente a exigências administrativas, fiscais e previdenciárias – constituindo técnica do direito tributário para permitir a incidência de regimes simplificados ou diferenciados de arrecadação –, sem, contudo, transmudar a natureza do sujeito de direito, que permanece sendo único: a pessoa natural.

28. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) pacificou esse entendimento em sedimentada jurisprudência, assentando de forma categórica que "*a empresa individual é mera ficção jurídica que permite à pessoa natural atuar no mercado com vantagens próprias da pessoa jurídica, sem que a titularidade implique distinção patrimonial entre o empresário individual e a pessoa natural titular da firma individual*" (v.g. REsp 1.355.000/SP, Rel. Min. Marco Buzzi; REsp 1.682.989/RS, Rel. Min. Herman Benjamin; AgRg no AREsp 665.751/SP, Rel. Min. Moura Ribeiro; RESp 487.995/AP, Rel. Min. Nangy Andrighi).

29. Na mesma esteira, a Segunda Turma daquela Corte Superior consignou que "*o empresário individual responde pelas obrigações adquiridas pela pessoa jurídica, de modo que não há distinção entre pessoa física e jurídica, para os fins de direito, inclusive no tocante ao patrimônio de ambos*" (AREsp 508.190/SP, Rel. Min. Marco Buzzi).

30. Transportando tais premissas para a esfera do controle externo e da responsabilização no processo de contas, sobressai a inviabilidade teórica da "solidariedade". A solidariedade (art. 264 do Código Civil) pressupõe a coexistência de dois ou mais sujeitos de direito distintos vinculados à mesma obrigação. Falar em solidariedade entre a pessoa física e a firma individual por ela mantida equivaleria à teratologia jurídica de decretar a solidariedade de uma pessoa consigo mesma.

31. Embora existam julgados pontuais nesta Corte que mantiveram a citação em tom de solidariedade, a orientação tecnicamente escorreita exige a unificação da responsabilidade na pessoa natural do gestor/titular. É a Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza, enquanto pessoa física e titular da empresa individual, a verdadeira detentora da titularidade dos direitos, obrigações e da responsabilidade financeira perante o erário público.

32. Acolho, portanto, a vênia do Ministério Público para readequar o polo passivo da condenação, julgando irregulares as contas da Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza, na condição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186417.

de pessoa física e titular da empresa individual Melina Vasconcelos Correia de Souza - ME, condenando-a de forma exclusiva ao ressarcimento do débito.

III – Da Quantificação do Débito e da Aplicação do Art. 22, § 3º, da LINDB

33. O ponto de relevo neste julgamento reside no *quantum* a ser cobrado como débito. Acompanho de forma irrestrita a arguta ponderação apresentada pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

34. Na fase interna, a Ancine e a CGU inseriram no montante do débito a multa contratual de 20% (R$ 29.864,00) com amparo no contrato de investimento, elevando o valor histórico a R$ 179.184,00.

35. O Plenário deste Tribunal, no *leading case* fixado pelo Acórdão 1.602/2026-Plenário (Relator Min. Antônio Anastasia), redefiniu a matéria ao assentar que a multa contratual aplicada pela agência reguladora possui natureza estritamente sancionatória, não podendo integrar a composição do débito em tomada de contas especial, cuja essência é exclusivamente ressarcitória.

36. A cumulação da multa contratual no montante do débito provocaria a distorção da obrigação financeira e geraria indesejável *bis in idem*, porquanto a multa legal do art. 57 da Lei 8.443/1992 recairia sobre uma base de cálculo indevidamente inflada por outra sanção pecuniária. Esse rigor técnico foi adotado por este Colegiado no Acórdão 3.974/2026-Segunda Câmara (da minha relatoria).

37. Portanto, expurgo do valor do débito a quantia de R$ 29.864,00 relativa à multa contratual de 20%, fixando a condenação em débito solidário no valor histórico líquido de R$ 149.320,00, com data de ocorrência em 15/4/2016.

38. Prosseguindo na dosimetria sancionatória, entendo ser cabível a aplicação da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992 à empresária responsável, Sra. Melina Vasconcelos Correia de Souza.

39. Não obstante, para garantir a harmonia com o art. 22, § 3º, da LINDB e vedar a dupla apenação pelo mesmo fato gerador (*ne bis in idem*), incluo cláusula informativa e vinculante na deliberação, determinando que o eventual recolhimento perante a Ancine da multa contratual decorrente do Contrato BRDE nº DG-00.704 poderá ser deduzido ou utilizado para quitação da multa aplicável por este Tribunal.

40. Por fim, acolho o ajuste quanto ao cofre credor para determinar que o recolhimento do débito seja efetuado mediante Guia de Recolhimento da União (GRU) em favor do Fundo Nacional de Cultura (FNC), alocado na categoria de programação específica do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), sob a gestão executiva da Ancine.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186417.

ACÓRDÃO Nº 5136/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 011.194/2025-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Agência Nacional do Cinema (04.884.574/0001-20).
3.2. Responsáveis: Melina Vasconcelos Correia de Souza (010.827.754-28); Melina Vasconcelos Correia de Souza – ME (06.292.382/0001-50).
4. Unidade jurisdicionada: Agência Nacional do Cinema.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Walter Sammyr Veloso de Carvalho (9453/OAB-AL), representando Melina Vasconcelos Correia de Souza.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Tomada de Contas Especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em desfavor de Melina Vasconcelos Correia de Souza e da empresa individual Melina Vasconcelos Correia de Souza – ME, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Contrato de Investimento BRDE nº DG-00.704 (PRODAV 05), destinado à execução do projeto audiovisual denominado "Mamacarrão";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelas responsáveis Melina Vasconcelos Correia de Souza e Melina Vasconcelos Correia de Souza – ME;

9.2. julgar irregulares as contas da responsável Melina Vasconcelos Correia de Souza, condenando-a ao pagamento da quantia a seguir especificada, expurgando-se do cálculo original o montante referente à multa contratual de 20% indevidamente inserida pelo instaurador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir da data discriminada até a do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida via Guia de Recolhimento da União (GRU) em favor do Fundo Nacional de Cultura (FNC / Fundo Setorial do Audiovisual – FSA), alocado na gestão da Agência Nacional do Cinema:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/4/2016	149.320,00

9.3. aplicar à responsável Melina Vasconcelos Correia de Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. informar à responsável que o eventual pagamento da multa contratual perante a Agência Nacional do Cinema (Ancine), decorrente dos mesmos fatos geradores tratados nestes autos, poderá ser utilizado para fins de abatimento ou quitação da multa ora aplicada por este Tribunal (subitem 9.3), em estrito respeito ao princípio do *ne bis in idem* e ao disposto no art. 22, § 3º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186419.

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor; e

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para os fins do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, à Agência Nacional do Cinema (Ancine) e à responsável.

10. Ata n° 35/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5136-35/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81186419.