

GRUPO I – CLASSE VI – SEGUNDA CÂMARA

TC 011.908/2018-1.

Apenso: TC 018.417/2018-3, TC 008.295/2019-0, TC 026.375/2018-4, TC 016.037/2018-9 e TC 009.243/2019-4.

Natureza: Representação (sob Acompanhamento).

Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Cinema e Ministério da Cidadania.

Responsáveis: Alex Braga Muniz (CPF 079.839.037-90), Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33), João Batista da Silva (CPF 378.321.821-72), Jorge Luís da Rosa Gomes (CPF 375.379.707-34), Osmar Gasparini Terra (CPF 199.714.780-72) e Sérgio Henrique Sá Leitão Filho (CPF 929.010.857-68).

Interessados: Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual (CNPJ 07.733.492/0001-73), Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (CNPJ 04.775.616/0001-95), Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (CNPJ 45.796.364/0001-68), Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (CNPJ 01.599.335/0001-30) e Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (CNPJ 07.292.167/0001-12).

Representante: então Secretária de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).

Representação legal:

_ Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), entre outros, representando o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual;

_ Cláudio Lins de Vasconcelos (166.817/OAB-RJ), entre outros, representando o Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo e o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual;

_ Patrícia Alvares de Azevedo Oliveira, entre outros, representando o Ministério da Cultura (extinto); e

_ Breno Valadares dos Anjos (48.269/OAB-DF), representando o Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO JÁ CONHECIDA PELO TCU. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DO DEVIDO PLANO DE AÇÃO PELA ANCINE. PLANO DE AÇÃO AINDA NÃO APRESENTADO. ENCAMINHAMENTO DO PRIMEIRO RELATÓRIO BIMESTRAL COM INFORMAÇÕES SATISFATÓRIAS. DETERMINAÇÕES PROFERIDAS PELOS ITENS 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 DO ACÓRDÃO 4.835/2018-TCU-2ª CÂMARA EM CUMPRIMENTO. MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÃO E DOS RELATÓRIOS BIMESTRAIS DE EXECUÇÃO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se, no presente momento, de acompanhamento sobre o andamento das medidas determinadas pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara a partir da representação formulada originalmente pela então Secex-RJ sobre os indícios de irregularidade e o subsequente risco de dano ao erário em face das potenciais contratações decorrentes do lançamento de editais pela Secretaria do Audiovisual (SAv) do então Ministério da Cultura (MinC) para a seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro.

2. Após a análise do feito, o diretor da Secex-Trabalho lançou o seu parecer à Peça 165 (fls. 1/10), com a anuência do titular da unidade técnica (Peça 166), nos seguintes termos:

“Trata o presente processo de Representação (REPR), autuada, inicialmente, para apurar possíveis irregularidades no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro, neste momento destinado à avaliação de plano de ação apresentado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), em cumprimento ao disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 721/2019-TCU Plenário (peça 110), com o ajuste dado pelo subitem 9.6 do Acórdão 992/2019-TCU Plenário (peça 111), ambos prolatados no Relatório de Auditoria TC 017.413/2017-6.

2. O plano de ação previsto nos Acórdãos 721/2019-TCU-Plenário (peça 110), 992/2019-TCU-Plenário (peça 111) e 4835/2018-TCU-2C (peça 42) ainda não foi, de fato, apresentado. Nada obstante, a agência tem tomado providências, as quais são agora avaliadas. Além disso, em expediente específico, a Ancine solicita alteração do prazo para sua apresentação (peça 160). O primeiro relatório bimestral, por sua vez, foi encaminhado (peça 150), duas vezes atualizado (peças 151 e 158), bem como acompanhado de correspondente deliberação da diretoria colegiada da Ancine (peça 159). Objetivo do plano de ação

3. Em entendimento concordante com o da equipe da SecexTrabalho, a Ancine propõe que o objetivo final do plano de ação seja “o aprimoramento da gestão pública da Ancine, buscando uma evolução da operação, pautada nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” e informa que o apresentará, quando concluído, já de forma atualizada, contemplando ações distribuídas em três grandes eixos (peça 151, fls. 6 e 10): a) Revisão normativa e de procedimentos; b) Ajuste da capacidade operacional; e c) Superação do passivo de prestação de contas.

4. Corretamente, a presidência da Ancine define que o plano de ação é uma peça central de gestão, pelo que se torna necessária a sua aprovação pela diretoria colegiada daquela entidade. Entende-se, nesta unidade técnica, que, uma vez aprovado pela diretoria colegiada, o plano de ação contará com a necessária legitimidade institucional, além de, como observado pela Ancine, ‘representar um grande ganho para a relação operação-governança-control’ (peça 151, fl. 11). Inaceitabilidade da metodologia Ancine+Simple

5. O aprofundamento que se tem tido em relação à situação das prestações de contas dos projetos audiovisuais confirma a inaceitabilidade da impugnada metodologia Ancine+Simple. Trata-se, realmente, como foi afirmado no anterior relatório Fiscalis 232/2017, de metodologia frágil e inconsistente, fundada em técnicas e disposições normativas que esvaziam o controle efetivo sobre os valores destinados ao setor audiovisual, que não se revela aderente ao princípio constitucional da prestação de contas, e que adota critérios que terminam por fundamentar as decisões de prestações de contas em meras declarações dos responsáveis, sem conferir-lhes os documentos comprobatórios das despesas. Como dito, ainda, naquele relatório, no âmbito da metodologia Ancine+Simple, um projeto audiovisual poderia ser aprovado sem que se conferisse um só documento comprobatório de despesa, procedimento de todo incondizente com a desejada accountability dos recursos públicos (peça 15, Resumo, fl. 2).

6. Por meio do Ofício 131-E/2019-Ancine/Dir-Pres/GDP (peça 113), a Ancine encaminhou à unidade técnica o processo administrativo 01580.00586/2014-03, que serviu de embasamento à formulação da metodologia Ancine+Simple. Ao longo de todo o estudo realizado nada se verifica no sentido de lograr justificar a implementação de metodologia que permitiu a

aprovação de contas fundada em informações declaratórias dos próprios proponentes e sem conferência dos documentos comprobatórios (peças 113 a 149).

7. Além disso, o processo administrativo 01580.00586/2014-03 denota permanente confusão entre os conceitos de prestação de contas e fiscalização. A prestação de contas amostral ao final adotada pela Ancine fez com que apenas 5% (cinco por cento) das prestações de contas dos projetos audiovisuais tivessem conferidos os aspectos financeiros analisados e os documentos comprobatórios das despesas conferidos. A esmagadora maioria de 95% (noventa e cinco por cento) das prestações de contas dos projetos audiovisuais seria aprovada sem qualquer fiscalização e sem qualquer análise processual consistente. A superação dessa situação flagrantemente irregular depende, essencialmente, das seguintes ações, por parte da Ancine:

7.1 revisão da Instrução Normativa 124/2015-Ancine, que trata da análise das prestações de contas dos projetos audiovisuais (peça 153);

7.2 revisão da Instrução Normativa 125/2015-Ancine, que trata do acompanhamento da execução de projetos audiovisuais (peça 154);

7.3 reforço organizacional de seus setores de análise de prestação de contas e de fiscalização dos projetos audiovisuais, em especial pelo aumento do número de colaboradores que lhes sejam vinculados;

7.4 utilização de novas tecnologias capazes de conferir mais eficiência à execução e ao controle dos projetos audiovisuais; e

7.5 efetivo esforço no sentido de analisar os processos de contas dos projetos audiovisuais e enfrentar, de fato, o desafio do enorme passivo existente. Revisão da Instrução Normativa 124/2015-Ancine

8. A Instrução Normativa (IN) 124/2015-Ancine dispõe sobre os procedimentos para a apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da Ancine, executados por meio de fomento direto e indireto (peça 153). A agência informa que já se encontra em estágio avançado de revisão (processo 01580.000586/2014-03) (peça 151, fl. 11), o que é confirmado na atualização posterior do relatório (peça 158, fl. 34)

9. Vale ressaltar que, quando da avaliação do plano de ação por esta unidade técnica, os pontos de análise deverão incluir, necessariamente, as seguintes orientações constantes do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, todos com exigência suspensa em razão de recurso (pedido de reexame) interposto nos autos do TC 017.413/2017-6:

a) falhas materiais não deverão ser classificadas como meras falhas formais (subitem 9.2.1.1.1 do Acórdão 721/2019);

b) a comprovação de contrapartida ocorra sem nota fiscal certificadora ou outros documentos equivalentes (subitem 9.2.1.1.2 do Acórdão 721/2019);

c) a tomada de decisão quanto às prestações de contas não poderá ser fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos (subitem 9.2.1.1.3 do Acórdão 721/2019);

d) o proponente não pode deixar de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa (subitem 9.2.1.1.4 do Acórdão 721/2019);

e) conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos (subitem 9.2.2 do Acórdão 721/2019).

10. Pode-se considerar como estando em cumprimento a determinação contida no subitem 9.3.1 do Acórdão 4835/2018-TCU-2C (peça 42), que trata da necessidade de revisão da IN 124/2015-Ancine. Revisão da Instrução Normativa 125/2015-Ancine

11. A Instrução Normativa (IN) 125/2015-Ancine regulamenta a elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais de competência da ANCINE realizados por meio de ações de fomento indireto e de fomento direto (peça 154). A agência informa que a revisão tem prazo estabelecido para outubro de 2019, podendo ser

mais ágil, e que a definição precisa da data de conclusão da revisão constará do plano de ação (peça 151, fl. 11).

12. Notícia recentemente divulgada na página oficial da Ancine na rede mundial, em 17/9/2019, informa que nova versão da IN 125/2015-Ancine foi aprovada ad referendum pelo diretor-presidente Alex Braga Muniz e pela diretora Débora Ivanov. A notícia veiculada é de que, entre outras medidas, foi elevado o percentual de captação exigido para liberação de recursos de fomento indireto, de 50% para 80%, o que representaria uma garantia mais consistente de viabilidade de execução da obra. A nova IN deverá ainda ser avaliada por este Tribunal (<https://www.ancine.gov.br/pt-br/node/38417>). Capacidade operacional da Ancine

13. A avaliação do plano de ação é intrinsecamente vinculada à análise da capacidade operacional da agência para prosseguir em suas atividades com a devida fiscalização dos projetos audiovisuais e análise integral das prestações de contas respectivas, não-geração de passivos futuros e superação do passivo existente, o qual monta a mais de 4000 (quatro mil) processos de prestação de contas. As orientações a esse respeito, contidas no Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 110), incluem: a) a utilização de mão-de-obra terceirizada, se for o caso, apenas quando se tratar de atividade material acessória, instrumental ou complementar (subitem 9.3.1 do Acórdão 721/2019); b) a não execução, por terceiros, das atividades precípua e finalísticas da entidade (subitem 9.3.2 do Acórdão 721/2019); e c) o uso de novas tecnologias de informação, como o blockchain, no contexto dos procedimentos de prestação de contas (subitem 9.3.4 do Acórdão 721/2019).

14. O relatório de ações de fomento (peça 158), enviado em complementação ao primeiro relatório bimestral (peça 150), em seu itens 2 e 3, esclarece que a recuperação da capacidade operacional da área do fomento passa, entre outros aspectos, pela reposição da força de trabalho pertinente e destaca com ênfase, como já havia sido verificado, a dificuldade vivida pela Coordenação de Acompanhamento de Projetos (CAC) e pela Coordenação de Prestação de Contas (CPC). Refere-se ao edital simplificado 01/2018, de remoção de ofício, destinado a suprir a deficiência no quadro de pessoal da área de fomento e à judicialização do mesmo promovida pelas entidades de classe (peça 158, fls. 4/8). Também se remete ao edital de transferência a pedido, combinado com teletrabalho e informa que se espera, ao final, a lotação de 30 (trinta) novos servidores na área do controle do fomento (peça 158, fls. 9/10).

15. A diretoria colegiada, por meio da Deliberação 796-E/2019, chama a atenção para os editais de remoção de servidores destinado a recompor o quadro de servidores em áreas de controle (peça 159, fl. 2). Não há, entretanto, até o momento, resultado concreto nesse sentido. Pode-se dizer, que a área de controle do fomento passou os exercícios de 2018 e 2019, até o momento, sem evolução visível.

16. No que se refere à utilização de mão-de-obra terceirizada em apoio à análise de prestações de contas, por meio do Ofício 233-E/2019-Ancine e despachos anexos, a Ancine confirma que o impugnado Contrato Administrativo 13/2016, então celebrado com a APPA Serviços Temporários Efetivos, encontra-se encerrado desde abril de 2019, não havendo contratação semelhante em substituição (peça 161). Pode-se dar, então, por cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 721/2019 (peça 110).

17. Por fim, no tocante ao uso de novas tecnologias de informação, como o blockchain, no contexto dos procedimentos de prestação de contas, a agência caminha dentro de suas possibilidades. Destacam-se os esforços de integração e aperfeiçoamento dos Sistemas Eletrônico de Informações (SEI), de Triagem Financeira (STR) e Sistema Ancine de Fomento (SANFOM) (peça 158). A esse respeito destacam-se:

17.1 o novo sistema STR, em sua versão em linha, permitirá o encaminhamento, pelos proponentes, diretamente e de forma automatizada, das informações financeiras dos projetos (peça 158, fl. 31);

17.2 convênio celebrado com o Banco do Brasil permitirá a criação de novo modelo de conta-corrente de movimentação de recursos dos projetos audiovisuais, exclusivamente por meio

eletrônico, no âmbito da Solução de Pagamentos (PGT), sendo vedada a emissão de cheques e o saque de valores em espécie (peça 158, fl. 32); e

17.3 o sistema SANFOM foi objeto de melhorias que permitiram, entre outros avanços, a confecção do parecer de análise complementar diretamente no sistema e a sua alimentação direta no SEI, com ganhos em economia de tempo (peça 158, fl. 33).

18. No que se refere, especificamente, ao uso de tecnologias de maior abrangência, como o blockchain, a agência iniciou medidas de estudo e análise, inclusive mostrando-as à equipe da Secex Trabalho no Rio de Janeiro (RJ). Não há, entretanto, até o momento, resultados visíveis nesse sentido.

Passivo de prestações de contas de projetos audiovisuais

19. O problema do passivo de prestação de contas dos projetos audiovisuais, na Ancine, é antigo e remonta aos primeiros anos de seu funcionamento, como relembra o próprio diretor-presidente Alex Braga Muniz (peça 159). Por ocasião da auditoria realizada (TC 017.413/2017-6) verificou-se que, em 31/12/2017, o passivo de prestações de contas sem análise era de 1816 (mil, oitocentos e dezesseis) processos. O passivo, em 31/12/2019, como informado pela própria Ancine, montará a 4163 (quatro mil, cento e sessenta e três), mais do que o dobro do montante de 2017, portanto.

20. Na mesma auditoria (TC 017.413/2017-6) verificou-se que a quantidade de deliberações definitivas proferidas em prestações de contas, no ano 2017, foi de 232 (duzentas e trinta e duas). O gráfico a seguir, retirado do relatório de auditoria, resume a evolução do passivo de prestação de contas e do quantitativo de deliberações definitivas, entre 2013 e 2017, tendo como base o dia 31/12 de cada ano (...)

21. Em 31/12/2018, o passivo de prestações de contas montou a 3144 prestações de contas, sendo 1307 no âmbito da CPC, 617 distribuídos a outras coordenações da Superintendência de Fomento (SFO) e 1220 ainda não encaminhados à SFO, até então (peça 156, fl. 2). Até a mesma data, no ano de 2018, foram proferidas deliberações definitivas em 78 processos de prestação de contas (peça 156, fl. 2).

22. Para 2019, a atualização das informações promovida pelo Relatório 5-E/2019/SEF nos permite prever o passivo de 4163 processos de prestações de contas, os quais totalizarão R\$ 3.730.059.396,38 (peça 157, fl. 14). Até a presente instrução processual, o número de deliberações finais de prestações de contas, em 2019, é de 23 (peça 164). O gráfico a seguir demonstra a evolução do passivo de processos de prestação de contas, em confronto com as deliberações definitivas proferidas pela diretoria colegiada da Ancine em prestações de contas.

23. Facilmente nota-se o descompasso histórico entre a formação do passivo de prestação de contas e os esforços institucionais para julgar as contas dos processos audiovisuais. No que se refere ao fomento aos projetos audiovisuais, a Ancine agiu de forma desequilibrada, célere na liberação de recursos, mas vagarosa e ineficiente no seu controle. O plano de ação determinado pelo Tribunal se insurge, justamente, contra essa indesejável situação.

24. Podem-se considerar como estando em cumprimento a determinação contida no subitem 9.3.2 do Acórdão 4835/2018-TCU-2C (peça 42), que trata da necessidade de se proceder à análise das prestações de contas do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), e a determinação 9.3.3 do mesmo decisum, que trata da elaboração de plano de ação.

Determinações e recomendações suspensas ou prejudicadas.

25. Como decorrência de recurso interposto pela Ancine no processo TC 017.413/2017-6 contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 110) e do Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário (peça 162), julgamento de embargos de declaração, prolatado no TC 017.413/2017-6, há determinações e recomendações que se encontram suspensas ou prejudicadas. A situação é a seguir resumida.

Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (TC 017.413/2017-6)

9.2 determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Agência Nacional do Cinema – Ancine adote as seguintes medidas [medidas diversas referentes à revisão das instruções normativas da Ancine e à apresentação do plano de ação].

Exigibilidade suspensa em razão de recurso (pedido de reexame) interposto pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine nos autos do TC 017.413/2017-6, contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

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

Exigibilidade suspensa em razão de recurso (pedido de reexame) interposto pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine nos autos do TC 017.413/2017-6, contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

9.4. determinar que o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais (...).

Determinação tornada insubsistente pelo Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário (peça 162).

9.5. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, como integrantes do Comitê Gestor do FSA, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional do Cinema dimensionem a quantidade de convênios e instrumentos congêneres (...).

Determinação tornada insubsistente pelo Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário (peça 162).

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

Exigibilidade suspensa em razão de recurso (pedido de reexame) interposto pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine nos autos do TC 017.413/2017-6, contra o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário.

9.7. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas (...).

Determinação tornada insubsistente pelo Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário (peça 162).

Acórdão 992/2019-TCU-Plenário (TC 017.413/2017-6)

9.3 determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, a unidade técnica promova a específica citação de João Marcio Silva de Pinho (...).

Determinação prejudicada pelo Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário, ao tornar insubsistente o subitem 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 162).

9.4. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, desde já, a unidade técnica promova a audiência dos gestores responsáveis pela prática do ato de imediata suspensão dos acordos no âmbito da Ancine (...).

Determinação prejudicada pelo Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário, ao tornar insubsistentes os subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 162).

9.5. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, no âmbito do processo de tomada de contas especial a ser autuado por força do item 9.7 do Acórdão 721/2019-Plenário, a unidade técnica condicione a realização das citações (...).

Determinação prejudicada pelo Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário, ao tornar insubsistente o subitem 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 162).

9.6. reiterar a determinação anteriormente proferida pelos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019- Plenário, rememorando que ali não subsistiria o impedimento para a assinatura de novos acordos (...).

Reiteração prejudicada pelo Acórdão 1417/2019-TCU-Plenário, ao tornar insubsistentes os subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário (peça 162).

Prorrogação de prazo solicitada

26. Por meio do Ofício 11-E/2019-Ancine/Dir-Pres, o diretor-presidente Alex Braga Muniz requer o prazo de 60 (sessenta) dias para apresentação do plano de ação, contado a partir do momento em que sua diretoria colegiada seja recomposta, de forma a atender ao quórum deliberativo mínimo de 3 (três) diretores. Esclarece ser, hoje, impossível deliberar um plano de ação, vez que a diretoria colegiada da entidade conta com apenas 2 (dois) diretores, incluindo ele próprio. Ao mesmo tempo, se compromete a manter o fluxo bimestral de relatórios das medidas em andamento (peça 160).

27. A agência passou, recentemente, por graves dificuldades na manutenção do quórum de sua diretoria colegiada. Essas dificuldades incluíram, mesmo, o afastamento de um de seus diretores por deliberação judicial. Os relatórios bimestrais mitigam a falta do plano de ação, ainda que não o substituam, pelo que esta unidade técnica entende estar a agência dando tratamento adequado à questão.

28. Entende-se, ainda, não ser necessário, neste momento, proceder à prorrogação de prazo solicitada. Isso porque, nos termos do exame de admissibilidade recursal efetuado pela Secretaria de Recursos (Serur) nos autos do TC 017.413/2017-6, o pedido de reexame interposto pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine levou à suspensão de todo o subitem 9.2 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, entre eles o subitem 9.2.2, que exige a apresentação do plano de ação (peça 163). Nesse sentido, propõe-se esclarecer a situação ao diretor-presidente Alex Braga Muniz, lembrando-o que poderá voltar a apresentarsolicitação semelhante, caso ainda seja necessário, após a solução do recurso.

Recomendação ao Ministério da Cidadania

29. Relevante, ainda, é levar ao conhecimento do Ministério da Cidadania, na pessoa de seu Ministro de Estado, Sr. Osmar Gasparini Terra, a situação problemática vivida pela Ancine como decorrência da ausência de membros em sua diretoria colegiada. A falta de composição da diretoria colegiada da Ancine pode levar a uma indesejável paralisia da entidade, haja vista a natureza colegiada de seu processo decisório, importando em riscos para a gestão, como um todo. Esse conhecimento pode ser dado mediante expedição de recomendação.

Conclusão

30. A elaboração de plano de ação pela Ancine constitui medida essencial à retomada da normalidade institucional naquela entidade. A adoção de providências modernizantes do ponto de vista do uso de novas tecnologias e efetivas da redistribuição dos colaboradores organizacionais na área do controle do fomento se mostram imperativas. Da tomada dessas providências dependem o adequado enfrentamento do enorme passivo de prestações de contas dos projetos audiovisuais, que montará, até o fim de 2019, a 4163 processos, e a normalização das operações de fomento sem geração de novos passivos.

31. Embora o plano de ação não haja sido apresentado efetivamente, a agência prossegue em sua elaboração, além de proceder à revisão da IN 124/2015-Ancine e da IN 125/2015- Ancine, normativas da prestação de contas e da fiscalização dos projetos, respectivamente. Esses esforços são acompanhados, também, de esforços nas áreas de gestão de pessoas e de Tecnologia da Informação. Não há que se falar em inércia da organização.

32. Relevante, neste momento, é apoiar o trabalho conduzido por aquela entidade em relação ao reforço de pessoal na área do controle do fomento, em especial na Coordenações de Acompanhamento de Projetos (CAC) e de Prestação de Contas (CPC), medida de singular

importância tanto para a superação do passivo processual quanto para o trabalho harmonioso de agora por diante. Esse reforço é tendente a melhor equacionar o descompasso existente entre a rápida liberação de recursos públicos para os projetos audiovisuais e o extremamente lento processamento de suas prestações de contas. Propõe-se expedir recomendação nesse sentido.

33. No que se refere ao pedido de prorrogação de prazo para apresentação do plano de ação, formulado pelo diretor-presidente Alex Braga Muniz, propõe-se esclarecer-lhe não ser necessário, porque o pedido de reexame interposto pelo Ministério da Cidadania e pela Ancine no processo TC 017.413/2017-6 levou à suspensão de todo o subitem 9.2 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, entre eles o subitem 9.2.2, que exige a apresentação do plano de ação. Nesse sentido, propõe-se esclarecer a situação ao diretor-presidente Alex Braga Muniz, lembrando-o que poderá voltar a apresentar solicitação semelhante, caso ainda seja necessário, após a solução do recurso.

34. Conveniente, também, para maior clareza, é deixar assente que o plano de ação ora em elaboração naquela entidade deve conter, em formato único e consolidado, tanto o plano de ação determinado no item 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2C quanto o determinado no item 9.2.2 do Acórdão 721/2019-Plenário, bem como que eventual efeito suspensivo sobre o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário não impede a sua elaboração e apresentação em formato único e consolidado. Essa orientação constou do despacho de 23/5/2019 do MinistroSubstituto André Luís de Carvalho (peça 107) e foi comunicado à Ancine por mensagem de correio devidamente recebida naquela entidade em 24/5/2019 (peça 109). Entretanto, as graves dificuldades institucionais vividas recentemente pela Ancine, em especial a recente assunção da presidência pelo diretor Alex Braga Muniz, ensejam prudência no sentido de evidenciar esse entendimento e evitar indesejável perda de tempo em análises futuras.

35. Ainda, para levar ao conhecimento do Ministério da Cidadania as dificuldades identificadas na Ancine, como decorrência da falta de composição de sua diretoria colegiada, propõe-se expedir recomendação.

36. Por fim, com o intuito de tornar clara a avaliação desta Corte de Contas acerca das determinações e recomendações expedidas no âmbito dos Acórdãos 721/2019-TCU-Plenário, 992/2019-TCU-Plenário e 4835/2018-TCU-2C, a proposta de encaminhamento também consigna expressa referência à situação das determinações.

Proposta de encaminhamento

37. Assim sendo, pelo fio do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo a adoção do seguinte:

37.1. considerar satisfatórias as informações prestadas pela Agência Nacional do Cinema por meio do primeiro relatório bimestral de medidas adotadas com vistas à elaboração do plano de ação determinado pelos Acórdãos 4835/2018-TCU-2C e 721/2019-TCU-P;

37.2. considerar em cumprimento as determinações contidas nos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 4835/2018-TCU-2C;

37.3. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 721/2019-TCU-P;

37.4. considerar em cumprimento as determinações contidas no subitem 9.3.4, do Acórdão 721/2019-TCU-P;

37.5. considerar suspensas as determinações contidas nos subitens 9.2, 9.3.3 e 9.6 do Acórdão 721/2019-TCU-P;

37.6. considerar prejudicadas as determinações contidas nos subitens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721/2019-TCU-P;

37.7. considerar prejudicadas as determinações contidas nos subitens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 992/2019-TCU-P;

37.8. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, à Agência Nacional do Cinema concentrar esforços no reforço de pessoal na área do controle do fomento, em especial nas

Coordenações de Acompanhamento de Projetos (CAC) e de Prestação de Contas (CPC), com vistas a possibilitar o cumprimento do plano de ação em elaboração;

37.9. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, ao Ministério da Cidadania que atente para as dificuldades vividas pela Agência Nacional do Cinema em razão da falta de composição de sua diretoria colegiada, situação que pode levar a uma indesejável paralisia da entidade, haja vista a natureza colegiada de seu processo decisório, importando em riscos para a gestão, como um todo;

37.10. esclarecer à Agência Nacional do Cinema que o plano de ação ora em elaboração deve conter, em formato único e consolidado, tanto o plano de ação determinado no item 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2C quanto o determinado no item 9.2.2 do Acórdão 721/2019-Plenário, bem como que eventual efeito suspensivo sobre o Acórdão 721/2019-TCU-Plenário não impede a sua elaboração e apresentação em formato único e consolidado; e

37.11. determinar à SecexTrabalho que prossiga com o monitoramento do plano de ação e dos relatórios bimestrais de execução apresentados pela Agência Nacional do Cinema”.

3. Foram apensados ao presente feito, contudo, o TC 018.417/2018-3, o TC 008.295/2019-0, o TC 026.375/2018-4, o TC 016.037/2018-9 e o TC 009.243/2019-4, para tratarem de solicitações de informação ou de cópia dos autos, tendo sido devidamente atendidas as referidas solicitações.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, no presente momento, de acompanhamento sobre o andamento das medidas determinadas pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara a partir da representação formulada originalmente pela então Secex-RJ sobre os indícios de irregularidade e o subsequente risco de dano ao erário em face das potenciais contratações decorrentes do lançamento de editais pela Secretaria do Audiovisual (SAv) do então Ministério da Cultura (MinC) para a seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro.

2. O TCU já teria preliminarmente conhecido da aludida representação por meio do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, tendo enviado diversas determinações a serem cumpridas pela Ancine.

3. O Tribunal deveria, assim, apreciar o plano de ação a ser apresentado pela Ancine, mas o plano de ação previsto originalmente pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara (Peça 42) não teria sido, ainda, apresentado, ao passo que a apresentação do plano de ação previsto pelo Acórdão 721/2019-Plenário (Peça 110) teria sido temporariamente afastada pelo Acórdão 992/2019-Plenário (Peça 111).

4. No presente momento, o TCU deve apreciar, então, o 1º relatório bimestral encaminhado pela Ancine (Peça 150), com a sua atualização em duas oportunidades (Peças 151 e 158), além da correspondente deliberação proferida pela diretoria colegiada da Ancine (Peça 159).

5. Em linhas gerais, a Ancine sugeriu que o superveniente plano de ação teria o objetivo final de promover o aprimoramento da sua gestão, informando, com esse intento (Peça 151, fls. 6 e 10), que o referido plano contemplará as ações distribuídas em três grandes eixos: (i) revisão normativa e de procedimentos; (ii) ajuste da capacidade operacional; e (iii) superação do passivo processual de prestação de contas.

6. De todo modo, após a análise final do feito (Peça 165), a Secex-Trabalho propôs: (i) considerar satisfatórias as informações prestadas pela Ancine por meio do 1º relatório bimestral de medidas adotadas com vistas à elaboração do plano de ação determinado pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e pelo Acórdão 721/2019-Plenário; (ii) considerar em cumprimento as determinações proferidas pelos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara; (iii) considerar cumpridas ou em cumprimento, além de suspensas ou de prejudicadas, algumas determinações prolatada pelo Acórdão 721/2019-Plenário; (iv) considerar prejudicadas algumas determinações proferidas pelo Acórdão 992/2019-Plenário; e (v) enviar as suscitadas recomendações à Ancine e ao Ministério da Cidadania.

7. Incorporo o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo de assinalar que, no presente momento, o TCU não deve se manifestar sobre o eventual monitoramento do Acórdão 721/2019-Plenário ante as modificações produzidas pelo Acórdão 992/2019-Plenário.

8. Bem se vê que seriam satisfatórias as informações prestadas pela Ancine por meio do 1º relatório bimestral de medidas adotadas com vistas à elaboração do plano de ação determinado pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, podendo, ainda, ser consideradas em cumprimento as determinações proferidas pelos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara.

9. O aludido Acórdão 721/2019-Plenário teria sofrido, enfim, as alterações promovidas, em resposta aos embargos de declaração, pelo subsequente Acórdão 992/2019-Plenário, além de aguardar a pendente apreciação do subjacente pedido de reexame, não merecendo o eventual cumprimento desse acórdão ser apreciado pelo TCU no presente momento.

10. O TCU deve apreciar, portanto, o aludido andamento das medidas determinadas pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara em plena sintonia com o parecer da unidade técnica, sem prejuízo de enviar as subseqüentes determinações corretivas, em vez do mero envio de recomendações, diante da necessidade de as correspondentes instituições federais corrigirem as atuais dificuldades tendentes a resultar na indesejável paralisia da Ancine, com os subjacentes riscos para toda a governança pública e a gestão administrativo-financeira.

Ante o exposto, voto pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 12 de novembro de 2019.

Ministro-Substituto **ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**
Relator

ACÓRDÃO Nº 12502/2019 - TCU - 2ª Câmara

1. Processo nº TC 011.908/2018-1.
 - 1.1. Apensos: 018.417/2018-3, 008.295/2019-0, 026.375/2018-4, 016.037/2018-9, 009.243/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação (sob Acompanhamento).
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual (CNPJ 07.733.492/0001-73), Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (CNPJ 04.775.616/0001-95), Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (CNPJ 45.796.364/0001-68), Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (CNPJ 01.599.335/0001-30) e Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (CNPJ 07.292.167/0001-12)
 - 3.2. Responsáveis: Alex Braga Muniz (CPF 079.839.037-90), Christian de Castro Oliveira (CPF 081.286.328-33), João Batista da Silva (CPF 378.321.821-72), Jorge Luís da Rosa Gomes (CPF 375.379.707-34), Osmar Gasparini Terra (CPF 199.714.780-72) e Sérgio Henrique Sá Leitão Filho (CPF 929.010.857-68).
 - 3.3. Representante: então Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Cinema e Ministério da Cidadania.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal:
 - 8.1. Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), entre outros, representando o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual.
 - 8.2. Claudio Lins de Vasconcelos (166.817/OAB-RJ), entre outros, representando o Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo e o Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual.
 - 8.3. Patrícia Alvares de Azevedo Oliveira, entre outros, representando o então Ministério da Cultura.
 - 8.4. Breno Valadares dos Anjos (48.269/OAB-DF), representando o Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, no presente momento, tratam de acompanhamento sobre o andamento das medidas determinadas pelo Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara a partir da representação formulada originalmente pela então Secex-RJ sobre os indícios de irregularidade e o subsequente risco de dano ao erário em face das potenciais contratações decorrentes do lançamento de editais pela Secretaria do Audiovisual (SAV) do então Ministério da Cultura (MinC) para a seleção de projetos no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar satisfatórias as informações prestadas pela Agência Nacional do Cinema por meio do 1º relatório bimestral de medidas adotadas com vistas à elaboração do plano de ação determinado pelo Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara;

9.2. considerar em cumprimento as determinações prolatadas pelos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que a Agência Nacional de Cinema concentre os seus esforços em prol do reforço de pessoal na área do controle do fomento e, especialmente, das Coordenações de Acompanhamento de Projetos (CAC) e de Prestação de Contas (CPC) com vistas a possibilitar o efetivo cumprimento do plano de ação em elaboração;

9.4. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, como sucessor do Ministério da Cidadania, o Ministério do Turismo adote as medidas cabíveis para corrigir e superar as atuais

dificuldades enfrentadas pela Agência Nacional do Cinema em face da ilegal falta na integral composição da sua diretoria colegiada, podendo resultar na indesejável paralisia da entidade, com os subjacentes riscos para toda a governança pública e a gestão administrativo-financeira, ante a configuração colegiada legalmente inerente ao processo decisório da Ancine;

9.5. determinar que a unidade técnica informe a Agência Nacional do Cinema sobre a necessidade de o plano de ação ora em elaboração conter, em formato único e consolidado, todas as medidas anunciadas pelo Acórdão 4.835/2018-TCU-2ª Câmara, destacando que as alterações promovidas sobre o Acórdão 721/2019-Plenário pelo subsequente Acórdão 992/2019-Plenário, além da pendente apreciação do atual pedido de reexame interposto, não impediriam que, por vontade própria, a Ancine também passe à elaboração do plano de ação suscitado originalmente pelo referido Acórdão 721/2019-Plenário;

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

9.6.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto, à Agência Nacional de Cinema e ao Ministério do Turismo, para ciência e cumprimento aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 deste Acórdão; e

9.6.2. archive o presente processo, nos termos do art. 169, III, do RITCU, sem prejuízo de promover o monitoramento sobre o efetivo cumprimento dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 deste Acórdão, além dos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, atentando especialmente para os planos de ação e os relatórios bimestrais de execução a serem apresentados pela Agência Nacional do Cinema.

10. Ata nº 41/2019 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 12/11/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-12502-41/19-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral