



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO  
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP  
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD  
Mestrado em Direito

**ELOÍZA MARA DA SILVA**

**O CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A  
METODOLOGIA DA POLÍTICA PÚBLICA “ANCINE+SIMPLES”:** uma análise dos  
processos de auditoria e respectivos impactos sobre a Política Nacional do Audiovisual.

RIO DE JANEIRO  
2021



ELOÍZA MARA DA SILVA

**O CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A  
METODOLOGIA DA POLÍTICA PÚBLICA “ANCINE+SIMPLES”:** uma análise dos  
processos de auditoria e respectivos impactos sobre a Política Nacional do Audiovisual.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Rosalina Corrêa de Araújo

Rio de Janeiro  
2021

S586 Silva, Eloiza Mara da  
O Controle do Tribunal de Contas da União sobre a metodologia 'Ancine+Simples': uma análise dos processos de auditoria e respectivos impactos sobre a Política Nacional do Audiovisual / Eloiza Mara da Silva. -- Rio de Janeiro, 2021.  
270

Orientadora: Rosalina Corrêa de Araújo.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

1. Controle externo. 2. Políticas públicas. 3. Tribunal de Contas da União. 4. Agência Nacional do Cinema. 5. Estudo de caso. I. Araújo, Rosalina Corrêa de , orient. II. Título.

ELOÍZA MARA DA SILVA

**O CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A  
METODOLOGIA “ANCINE+SIMPLES”:** uma análise dos processos de auditoria e  
respectivos impactos sobre a Política Nacional do Audiovisual.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Aprovado em: 28 de abril de 2021.

Banca examinadora:

Professora Doutora Rosalina Corrêa de Araújo  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio

Professora Doutora Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio

Professor Doutor Lier Pires Ferreira  
IBMEC/RJ

SILVA, Eloiza Mara da. **O Controle do Tribunal de Contas da União sobre a metodologia “Ancine+Simples”**: uma análise dos processos de auditoria e respectivos impactos sobre a Política Nacional do Audiovisual. 2021. 238 f.

## RESUMO

Essa dissertação se trata de um estudo de caso acerca do “como” e do “porquê” as auditorias e respectivas decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a metodologia “Ancine+Simples” - ferramenta de acompanhamento e de processamento de análises de prestações de projetos audiovisuais subsidiados com recursos públicos – vem gerando impactos, sobretudo, na implementação da Política Nacional do Audiovisual e em seu principal ente executor, a Ancine. A hipótese central investigada foi a de que o fluxo decisório de controle externo, estabelecido por intermédio dos processos de auditoria TC 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), TC 011.908/2018-1 (Representação), e TC 040.341/2019-4 (Monitoramento), vem resultando em impactos de longo prazo relativamente à execução e ao redesenho dessa política setorial, tais como, a ampla revisão de padrões jurídicos e administrativos, bem como a substituição dessa metodologia por uma nova sistemática. Da mesma forma, averiguou-se a sub-hipótese de que haveria uma concentração de comandos de controle (determinações e recomendações) dirigidos a essa agência reguladora, não obstante, o fato de ela integrar, junto ao Conselho Superior do Cinema (CSC), ao Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), e à Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV), um subsistema político-administrativo mais amplo e responsável por essa política, o chamado “Tripé Institucional”. A partir disso, o desenvolvimento de hipótese e sub-hipótese foi possível em virtude do conjunto documental coletado nesses processos e em outras fontes, como literatura especializada e documentos oficiais, a partir do qual se identificou nessa remodelagem de implementação, um destacado papel desempenhado pelo TCU, tanto para correção de irregularidades e promoção de novos parâmetros de *accountability* e de transparência do fomento público ao setor audiovisual, quanto para aprendizagem institucional, junto aos jurisdicionados implicados, voltada ao aperfeiçoamento dessa política pública. Por fim, por se tratar de fenômeno, ainda em curso, pretendeu-se conjecturar eventuais impactos futuros, seja em relação à consolidação da abertura desse subsistema político-administrativo responsável pela gestão e execução desse fomento público, seja em relação à evolução dessa interação de controle, estabelecida entre TCU e Ancine, de um nível, no momento, ancorado em auditorias de perfil *compliance control* para um novo (e futuro) patamar direcionado ao diálogo e à construção de soluções consensuais em benefício da sustentabilidade e da longevidade dessa política setorial audiovisual no país.

**Palavras-chave:** Ancine+Simples. Ancine. Tribunal de Contas da União (TCU). Controle externo.

SILVA, Eloiza Mara da. **The Control of the Federal Court of Accounts over the “Ancine+Simples” methodology: an analysis of the audit processes and their impact on the National Audiovisual Policy.** 2021. 283 f.

#### ABSTRACT

This thesis presents a case study on the “how” and “why” audits and the corresponding decisions from the Federal Court of Accounts (TCU, *Tribunal de Contas da União*) on the “Ancine+Simples” methodology - a tool to follow up and process analyses of parts of audiovisual projects subsidized with public funds – have been generating impacts, particularly on the implementation of the National Audiovisual Policy and on Ancine, its main executing entity. The main hypothesis investigated was that the external control decision-making flow, established through audit processes TC 014.483/2016-5 (Ancine Risk Survey), TC 017.413/2017-6 (Compliance Audit), TC 011.908/2018-1 (Representation), and TC 040.341/2019-4 (Monitoring), has been causing long-term impacts regarding the performance and redesigning of this sectoral policy, such as the comprehensive review of legal and administrative standards and the replacement of this methodology with a new system. Similarly, it also verified the sub-hypothesis that there is a concentration of control commands (orders and recommendations) addressed to this regulatory agency, notwithstanding the fact that, together with the Superior Cinema Council (*Conselho Superior do Cinema - CSC*), the Steering Committee for the Audiovisual Sectoral Fund (*Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual - CGFSA*), and the National Audiovisual Secretariat (*Secretaria Nacional do Audiovisual - SAV*), it forms a broader political and administrative subsystem responsible for this policy, referred to as the “Institutional Tripod”. Based on the above, the development of a hypothesis and a sub-hypothesis was possible due to the set of documents collected in these processes and other sources, such as specialized literature and official documents, based on which it a prominent role played by the TCU could be identified in this implementation remodeling, both to correct irregularities and promote new accountability and transparency parameters of the public promotion to the audiovisual sector and also for institutional apprenticeship, with the relevant employees, focused on the enhancement of this public policy. Finally, since this is a phenomenon still in progress, the intention was to speculate potential future impacts, be it in relation to the consolidation of the opening of this political and administrative subsystem responsible for the management and performance of this public promotion, or in relation to the evolution of this control interaction established between TCU and Ancine, which, at the moment, is anchored on compliance control audits to a new (and future) level directed to dialog and the construction of consensual solutions to the benefit of sustainability and longevity of this sectoral audiovisual policy in the country.

**Keywords:** Ancine+Simples. Ancine. The Federal Court of Accounts. The external control.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Mapa de relações agent x principal segundo Adam Przeworski (2006)	34
Figura 2. Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública a partir de diagrama do TCU (2014).	37
Figura 3. Aplicação do diagrama de “Political System” (EASTON, 1965) à Política Nacional do Audiovisual durante a vigência da “Ancine+Simple”.	41
Figura 4. Fluxo decisório do TCU relativo ao caso “Ancine+Simple”.	49
Figura 5. “Tripé Institucional” da política dirigida ao audiovisual brasileiro.	83
Figura 6. Gráfico - Evolução da arrecadação das “tipologias” de Condecine 2009 a 2019*.	104
Figura 7. Novo Tripé Institucional a partir da vigência da Lei 11.436, de 2006.	107
Figura 8. Fluxo “continuum” decisório do TCU em expansão relativamente ao caso “Ancine+Simple”.	120
Figura 9. Modalidades de auditorias governamentais realizadas pelo TCU segundo Portaria TCU n.º 280, de 2010.	126
Figura 10. Técnica de Levantamento (art. 238 do RITCU) preliminar à realização dos tipos de auditorias governamentais (regularidade e operacional) fixadas na Portaria TCU n.º 280, de 2010.	127
Figura 11. Auditorias governamentais de regularidade “conformidade” e “contábil”, realizadas pelo TCU – Portaria TCU n.º 280, de 2010.	131
Figura 12. Gráfico - Número de projetos aprovados (autorizados a captar via mecanismos de leis de incentivos) por ano 2001-2020*.	195
Figura 13. Triângulo de Ferro de Lowi (1969), segundo Harguindéguy (2013).	225
Figura 14. Universo da política pública proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 95).	226

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de comandos de controle dirigidos ou relacionados a cada ente do “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual (TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 011.908/2018-1; TC n.º 017.413/2017-6; e TC n.º 040.341/2019-4).	21
Tabela 2. Identificação de métodos de pesquisa segundo Robert K. Yin (2015).	28
Tabela 3. Competências constitucionais do TCU e entes e agentes alvos de sua jurisdição.	35
Tabela 4. Contradição interna apontada pelo MPTCU entre os itens 9.2 e 9.1 do Acórdão n.º 992, de 2019.	64
Tabela 5. Itens do Acórdão n.º 721, de 2019 tornados insubsistentes por força do item 9.1 do Acórdão n.º 1417, de 2019.	65
Tabela 6. Principais modificações nos assentos de representação no CSC.	84
Tabela 7. Mapeamento de atos normativos expedidos pelo CSC (2016*-2020).	87
Tabela 8. FSA no FNC - LOA 2020.	103
Tabela 9. Financiamento* via FSA 2008 a 2019.	105
Tabela 10. Investimento* via FSA 2008 a 2019.	106
Tabela 11. Apoio* via FSA 2008 a 2019.	106
Tabela 12. Relatórios de AIRs concluídas pela Ancine.	145
Tabela 13. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 721, de 2019 no TC n.º 017.413/2017-6.	156
Tabela 14. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 4.835, de 2018, no TC n.º 011.908/2018-1.	162
Tabela 15. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 12.502, de 2019, no TC n.º 011.908/2018-1.	163

Tabela 16. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 5948, de 2020, no TC n.º 040.341/2019-4.	165
Tabela 17. Tributos personalíssimos (IRPF, IRPJ, CSLL): IN n.º 124, de 2015 versus posição do TCU.	176
Tabela 18. Cenário 1.	192
Tabela 19. Cenário 2.	193
Tabela 20. Cenário 3.	193
Tabela 21. Cenário 4.	193
Tabela 22. Tomadas de decisão para construção do Plano de Ação pela Ancine junto ao TCU.	202
Tabela 23. Policy and Political Learning - elementos demarcadores segundo Peter J. May (1992).	235

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
1.1. Problema e hipótese de pesquisa	18
1.2. Objetivos	23
<b>1.2.1 Objetivo geral</b>	<b>23</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b>	<b>24</b>
<b>2 REFERENCIAIS TEÓRICO E JURISPRUDENCIAL</b>	<b>25</b>
2.1. Estudo de caso	26
2.2. Teoria da Agência	32
2.3. <i>Accountability</i> em políticas públicas	38
2.4. Metodologia “Ancine+Simple”	47
2.5. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca da “Ancine+Simple”	48
<b>2.5.1 Processo TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine)</b>	<b>49</b>
<b>2.5.2 Processo TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade)</b>	<b>51</b>
<b>2.5.3. Processo TC n.º 011.908/2018-1 (Representação)</b>	<b>66</b>
<b>2.5.4 Processo TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento)</b>	<b>73</b>
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>76</b>
<b>4 SUBSISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA POLÍTICA NACIONAL DO AUDIOVISUAL NO BRASIL</b>	<b>78</b>
4.1 Conselho Superior do Cinema (CSC)	80
4.2 Agência Nacional do Cinema (Ancine)	89
4.3 Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV)	98
4.4 Comitê Gestor do Fundo Setorial (CGFSA)	102
4.5 O subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual – o “Tripé Institucional” e alguns <i>“insights”</i> acerca de seu papel de catalisador de <i>policy cycle</i> para o setor audiovisual	108
<b>5 CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO AUDIOVISUAL: O CASO DA METODOLOGIA “ANCINE+SIMPLES”</b>	<b>122</b>
5.1 Competência e prerrogativas para o exercício de controle externo pelo TCU: “porquês” subjacentes à instauração dos processos de auditoria do caso “Ancine+Simple”	123
5.2 Metodologia “Ancine+Simple”	137
5.3 Determinações e recomendações enunciadas nos processos de auditoria relativos ao caso “Ancine+Simple”	149

<b>6</b>	<b>UMA POLÍTICA PÚBLICA EM REVISÃO? OS IMPACTOS OBSERVÁVEIS GERADOS AO LONGO DO FLUXO DECISÓRIO DO TCU SOBRE A “ANCINE+SIMPLES”</b>	<b>168</b>
6.1	Relação entre variáveis (causação, correlação e associações possíveis) e categorização dos impactos	170
6.1.1	Impacto I - “Conhecimento do ente auditado pelo órgão de controle: identificação de riscos e desconformidades e proposta de fiscalização futura.”	171
6.1.2	Impacto II - “Questionamento do órgão de controle contrário a contratos da Ancine e a outras práticas contratuais comuns em projetos fomentados, impelindo-se o ente auditado a não mais aceitar tais práticas e determinando que as vedasse em seus regulamentos.”	173
6.1.3	Impacto III - “Mapeamento da capacidade operacional do ente auditado para implementar políticas de fomento ao setor, identificando-se cenários possíveis e adotando-se medidas de mitigação dos ‘gargalos’ encontrados.”	183
6.1.4	Impacto IV - “Redesenho de toda estrutura de fomento ao setor e revisão de normativos internos do principal ente executor das ações de fomento da Política Nacional do Audiovisual, a Ancine.”	200
6.1.5.	Impacto V - “Análise integral das prestações de contas e de todos os documentos probatórios de despesas custeadas com recursos públicos, ‘pente fino’ no passado e reações adversas.”	212
<b>7</b>	<b>UMA POLÍTICA PÚBLICA MAIS “ACCOUNTABLE” A PARTIR DO CASO “ANCINE+SIMPLES”? : MUTAÇÕES NO INTERIOR DA POLÍTICA NACIONAL DO AUDIOVISUAL DECORRENTES DO CONTROLE EXTERNO EM FACE DESSA METODOLOGIA</b>	<b>217</b>
7.1.	Modelos explicativos das mutações recentes na <i>accountability</i> da Política Nacional do Audiovisual a partir do caso “Ancine+Simples”: cenário base para mudanças futuras	220
7.2	Futuro da interação entre TCU e Tripé Institucional do Audiovisual no tocante à gestão dos recursos públicos da Política Nacional do Audiovisual: “ <i>insights</i> ” finais	229
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>246</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>261</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se trata de uma pesquisa aderente à área de concentração “Estado, Sociedade e Políticas Públicas”, bem como à linha de pesquisa “Estado, Constituição e Políticas Públicas” do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Construído sob a forma de um estudo de caso, este trabalho visou compreender o “porquê” de o Tribunal de Contas da União (TCU) ter auditado a metodologia “Ancine+Simple” e “como” esse órgão de controle externo vem interagindo fortemente junto aos jurisdicionados responsáveis, e quais têm sido os impactos decorrentes dos respectivos processos e decisões das auditorias deflagrados, até o momento, para o enfrentamento das irregularidades encontradas nessa metodologia simplificada, em um contexto de um passivo de cerca de 4 mil prestações de contas de projetos audiovisuais, acumulado ao longo da última década de implementação da Política Nacional do Audiovisual.

Para o Tribunal, as ações de fomento que vinham sendo viabilizadas por essa política pública foram desenvolvidas segundo um arranjo de regulamentos e de controles administrativos demasiadamente simplificados e débeis que dava sustentação à metodologia “Ancine+Simple”, sistemática considerada inadequada e irregular para o monitoramento, fiscalização e conferência da execução e da demonstração de despesas efetuadas com recursos públicos desembolsados em projetos audiovisuais selecionados no âmbito dessa política setorial.

Desde 2015, a chamada “Ancine+Simple” vinha sendo adotada como ferramenta de gestão desenvolvida pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) para o acompanhamento e a fiscalização dessas prestações de contas. No entanto, a partir de 2017, técnicas de auditoria demonstrativas de materialidade, relevância e risco diante dos diversos problemas encontrados nessa metodologia simplificada subsidiaram relatórios de auditoria e, por sua vez, diversas decisões do Tribunal no sentido de que ela fosse não apenas extinta, mas também substituída por toda uma nova lógica de processamento de prestações de contas a ser formulada e implementada por essa Agência.

Segundo uma perspectiva teórica, esse contexto de forte interação institucional entre órgão de controle e jurisdicionados auditados nesse caso, sobretudo, a Ancine, pode suscitar diversas questões, como, por exemplo, postulados afetos à criação e à existência jurídicas de agências reguladoras no país, tais como “autonomia decisória”, bem como aos dispositivos de contrabalanceamentos existentes em processos de controle externo e de *accountability* diante da esfera de discricionariedade técnica das escolhas regulatórias dos agentes reguladores

(RAMALHO, 2016); ou, até mesmo, em discussão acerca da regra geral de autocontenção e de deferência de órgãos de controle perante as escolhas administrativas efetuadas pelos gestores públicos dessas agências. (WILLEMANN, 2016, 304-305).

Perante questões críticas como essas, pretendeu-se investigar o papel dos poderes do Estado, especificamente, dos órgãos e entes do Legislativo e Executivo implicados nesse caso da “Ancine+Simples”, bem como suas interações (*checks and balances*). Isso porque, identificou-se como atual e oportuno o objetivo de se compreender como o controle de instituições executoras de políticas públicas pelo TCU pode impactar a etapa de implementação, gerando efeitos observáveis e de alcance de longo prazo; isto é, como fenômeno desse tipo pode gerar desdobramentos de grande magnitude com potencial de influenciar os centros de decisão administrativa e política, especialmente, o chamado “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual – constituído por Conselho Superior do Cinema (CSC), Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV), e Agência Nacional do Cinema (Ancine) –, assim como de modificar os padrões jurídicos e de gestão (*governança e accountability*) dessa política pública e de, eventualmente, redesenhá-la em seus diversos níveis (micro, meso e macroinstitucional).

Da parte do órgão de controle externo, as fontes de evidências que embasaram este estudo de caso foram as peças processuais, incluindo relatórios de auditoria e decisões administrativas intermediárias, elaboradas pela Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), bem como os respectivos Acórdãos enunciados pelo Tribunal nos processos TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), e TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento). Todos esses acessados mediante requerimentos de acesso à informação formulados no portal eletrônico do TCU e atendidos por sua Ouvidoria.

Com base nesse material coletado, foi possível observar que as decisões consignadas nesses processos apontaram para graves deficiências e irregularidades na metodologia “Ancine+Simples”. Nesse contexto, esse “fluxo decisório” de controle externo suscitou um intenso debate sobre a transparência, a *accountability*, e o desempenho (eficácia, eficiência e efetividade) do subsistema político-administrativo (atores, instituições e ideias) que dão sustentação à Política Nacional do Audiovisual no país.

Da parte dos entes jurisdicionados, foram consultadas fontes de evidências acerca dos processos administrativos de formulação e de implementação dessa metodologia, assim como

documentos oficiais, inclusive disponíveis *on-line* em portais de órgãos e entes implicados nesse caso, que contextualizassem o trajeto histórico de elaboração dessa metodologia, sobretudo, da escolha dessa ferramenta pela Administração Pública.

Com relação ao Ministério da Cultura (MinC) – órgão que, à época, ocupava a posição de presidência das duas principais instâncias colegiadas de formulação dessa política pública (CSC e CGFSA) – foi consultado o processo de n.º 01580.034718/2013-10<sup>1</sup>, que fundamentou a necessidade dessa metodologia e fez com que a Presidência da República a positivasse mediante a edição do Decreto n.º 8.281, de 1 de julho de 2014, norma jurídica que além de instituir o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav), também reorganizou o sistema de acompanhamento e de fiscalização da utilização dos recursos públicos injetados no setor e geridos pela Ancine, sob o pretexto de se instituir um novo “*modus operandi*” para eficiência administrativa e simplificação de procedimentos internos à Agência.

Quanto à Ancine, foi consultado o processo 01580.00586/2014-03<sup>2</sup> que justificou essa metodologia enquanto plano de qualificação para gestão do financiamento público do setor audiovisual, com vistas ao aumento da eficiência e à simplificação dos processos de trabalho finalísticos voltados ao fomento do setor audiovisual brasileiro. Plano que culminou com a edição das Instruções Normativas n.º 124 e n.º 125, ambas de 22 de dezembro de 2015, as quais foram alvo centrais do questionamento e do apontamento de irregularidades pelos auditores do TCU.

Em linhas gerais, esse novo “*modus operandi*” significava, na prática, a instituição de prestação de contas amostral, desenhada para ter como eixo principal o acompanhamento da execução das despesas e a verificação do cumprimento do objeto (o filme lançado comercialmente nas salas de cinema, por exemplo). Para a Agência, o novo paradigma seria o de, uma vez verificado o cumprimento do objeto por parte da proponente, submeter 5% dos projetos à Análise Financeira Complementar, isto é, ao processamento de análise de prestação de contas detalhada (análise documental, processual, contábil, orçamentária, e conciliação bancária), restando aos 95 % remanescentes a prestação de contas simplificada (análise documental, processual e contábil) respaldada por informações meramente declaratórias, como relações de pagamento informadas em planilhas preenchidas manualmente pelas

---

<sup>1</sup> O Processo n.º **01580.034718/2013-10** foi acessado mediante pedido de acesso à informação n.º 72020.001100/2020-88 na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação “Fala BR”.

<sup>2</sup> O Processo n.º **01580.00586/2014-03** é peça processual do TC n.º 011.908/2018-1, e foi acessado mediante requerimento de acesso à informação formulado no portal eletrônico do TCU, Demanda TCU n.º 313201, e atendido por sua Ouvidoria.

proponentes beneficiárias dos recursos públicos. Nesses termos, segundo a perspectiva da Administração Pública responsável, essa simplificação conferiria à Agência maior capacidade e celeridade para acompanhamento de projetos audiovisuais fomentados.

Todavia, respaldando-se em um entendimento técnico diametralmente oposto, a unidade técnica de controle, a Secex-RJ, apontou para o fato de que existiriam graves deficiências e irregularidades nesse novo paradigma de gestão, descobertas por meio de “achados” de auditoria de robusta materialidade que demonstraram a não aderência da supracitada metodologia simplificada ao princípio constitucional da prestação de contas, inscrito no Parágrafo único do art. 70 da CRFB, de 1988, assim como a “constitucionalidade duvidosa” do Decreto n.º 8.281, de 1º de julho de 2014, marco exordial de todo conjunto de normas regulamentares de análise de prestação de contas por amostragem de projetos audiovisuais, como as supramencionadas Instruções Normativas editadas pela Agência.

Ademais, em 2018, o Programa “Audiovisual Gera Futuro”, principal ação governamental planejada para consecução da Política Nacional do Audiovisual naquele ano, foi alvo de Representação pela Secex-RJ, mediante a abertura do processo TC n.º 011.908/2018-1, como decorrência de identificação de possíveis irregularidades e de eventual risco de dano ao erário, e também em razão do volume de contratações previstas em seus editais de seleção de projetos. De acordo com essa Secretaria, as fragilidades da metodologia “Ancine+Simples” – recém detectadas na Auditoria de Conformidade, processo TC n.º 017.413/2017-6 – somadas ao volume do passivo de prestação de contas em fila de análise, à monta de recursos desse programa em cerca de R\$ 1,3 bilhões de reais, e aos demais “achados” de auditoria encontrados no “Audiovisual Gera Futuro”, tudo isso justificaria a adoção de medida cautelar com vistas à suspensão dos editais abertos – cerca de 11 (onze) lançados pelo extinto MinC na primeira fase desse programa.

Contudo, em um primeiro estágio dessa Representação, a 2ª Câmara da Corte de Contas, no Acórdão n.º 4.835, de 2018, acompanhando o voto do Ministro Relator André Luís de Carvalho, decidiu pelo afastamento da cautelar sugerida pela Secex-RJ, decidindo-se pela expedição de determinações junto à Ancine e ao MinC, com o propósito de se mitigar os riscos encontrados pela unidade técnica, como, por exemplo: a substituição da “Ancine+Simples” por novo regulamento e a elaboração de Plano de Ação, com período não superior a 12 (doze) meses, para análise integral de todos os projetos destinatários de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em conformidade com novas regras editadas pela Ancine que não recorressem, evidentemente, a expedientes declaratórios e/ou amostrais para o processamento e análise de prestação de contas.

Destaca-se também que nesse processo de Representação, o Parecer da Secex-RJ, enunciado em 20 de setembro de 2019, que serviu de insumo para o Acórdão n.º 12.502, de 2019, 2ª Câmara, questionou o supracitado processo administrativo interno à Agência, ocorrido em 2014, para formulação e regulamentação dessa metodologia, salientando que desde seu nascedouro ele já apresentava fragilidades e inconsistências técnicas, tal como o rito de aprovação de prestações de contas embasado apenas em informações de natureza declaratória fornecidas pelos proponentes dos projetos; isto é, em procedimento sem qualquer conferência pela Agência de documentos comprobatórios de despesas praticadas.

Perante esse contexto de estreita interação institucional entre agência reguladora e órgão de controle, para alguns especialistas do setor audiovisual, as decisões da Corte de Contas expuseram fragilidades dos pilares jurídicos e institucionais que sustentavam o modelo, até então vigente, de financiamento e de desenvolvimento econômico dessa indústria (SOUSA, 2020a, 2020b), para outros, isso poderia, inclusive, paralisar toda política pública de fomento, afetando o forte ciclo de expansão desse setor ocorrido nos últimos anos (BRANT; FERREIRA, 2019).

Em igual medida, a opinião jurídica especializada no monitoramento das ações do Tribunal também observou a ocorrência de impactos decorrentes da técnica decisória utilizada pelo TCU nesse caso da “Ancine+Simples”, como o emprego de postura adversarial, imprecisão na mensagem de controle que se pretendia passar à Ancine, assim como efeito colateral indesejado de se prejudicar relações público-privadas do setor audiovisual. (PEREIRA, 2019a).

Para mais, audiências públicas<sup>3</sup> ocorridas no âmbito do Congresso Nacional, entre parlamentares da Comissão de Cultura (CCULT) e da Frente Parlamentar Mista da Economia Criativa junto a representantes de entidades civis do setor audiovisual brasileiro, trouxeram opiniões que criticaram a ação do órgão de controle em face do Decreto n.º 8.281, de 2014, e da “Ancine+Simples”.

Assim, nesse ambiente de complexa interação entre, de um lado, a *accountability* horizontal (O’DONNELL, 1993) exercida pelo TCU e, de outro, a autonomia administrativa da Ancine, impactos decorrentes dessa relação institucional já podem ser observados sobre a Política Nacional do Audiovisual – como a paralisação de liberação de recursos pela Agência (RISTOW, 2019), por meio da medida administrativa tomada pela Agência, o Despacho do

---

<sup>3</sup> Cf. Audiência Interativa “**Atual situação da Ancine**”, realizada pela Comissão de Cultura (CCULT) da Câmara dos Deputados, em 21 de setembro de 2020. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Diretor Presidente n.º 37-E, de 17 de abril de 2019<sup>4</sup>, em reação ao Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário.

Diante dessas circunstâncias que, em boa medida, prolongam-se no presente dessa política pública, este estudo de caso, baseado em um enfoque neoinstitucionalista (SOUZA, 2007), pretendeu imergir em fontes, tanto teóricas quanto jurisprudências, e demais evidências encontradas no transcorrer da pesquisa que pudessem explicar esse fenômeno, para, a partir disso, avaliar-se o papel dessas instituições (TCU e jurisdicionados) no “ciclo de vida” dessa política pública, sobretudo, o papel desempenhado por essa entidade de fiscalização superior (EFS) ao longo dos supracitados processos de auditoria.

Importante salientar que o campo de pesquisa acerca das competências do Tribunal de Contas da União enquanto órgão constitucional de controle externo de políticas públicas setoriais executadas por agências reguladoras, em geral, tem se dedicado a compreender a atuação da Corte de Contas em face dos novos arranjos regulatórios emergentes do contexto de desestatização e de privatizações, ocorridas na década de 90.

Nesse sentido, diversos estudos têm avaliado como a fiscalização desempenhada pelo Tribunal, por meio da realização de auditorias, incide, ou até mesmo intervém, em políticas regulatórias “atividades finalísticas” dessas agências; isto é, em métodos e tomadas de decisão por elas empregados para cumprir seus mandatos regulatórios sobre setores econômicos relevantes definidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Entretanto, o conjunto dos trabalhos produzidos, em sua maioria, contempla o exercício desse controle externo sobre agências cuja política pública setorial focaliza mercados mais tradicionais, tanto aqueles emergentes da flexibilização dos monopólios estatais impulsionada pelas Emendas Constitucionais n.º 5, 8 e 9 de 1995 – telecomunicações, energia elétrica, petróleo, por exemplo –, como aqueles ligados a setores de infraestrutura e logística – transportes terrestres e aquaviários, por exemplo.

Por seu turno, o campo pesquisado, em regra, acaba se limitando à investigação da competência de controle externo “*ex post*” sobre as tomadas de decisão da burocracia regulatória frente a setores privados (concessionárias, permissionárias e autorizatárias) atuantes em serviços de interesse da coletividade. Além de se abordar, geralmente, auditorias de perfil de *compliance control*, isto é, auditorias dirigidas à averiguação da aderência às

---

<sup>4</sup> O Despacho do Diretor Presidente n.º 37-E, de 17 de abril de 2019, é peça processual n.º 325 do TC n.º 017.413/2017-6, acessado mediante requerimento de acesso à informação formulado no portal eletrônico do TCU, Demanda TCU n.º 313200, e atendido pela Ouvidoria do Tribunal.

normas legais e regulamentares por parte dos gestores de recursos públicos. (WILLEMANN, 2016, p. 270).

Para ilustrar o “estado da arte” nesse campo, é possível, adicionalmente, apontar estudos recentes que têm investigado o papel do TCU como instituição de *accountability* horizontal de agências reguladoras de energia elétrica e de telecomunicações (MENEZES, 2012), bem como a intervenção regulatória da Corte de Contas sobre agências responsáveis por licitações em setores de transportes. (PEREIRA, 2019b).

Nesse mesmo sentido, cita-se a iniciativa do Observatório do TCU, criado pelo Grupo Público da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) em parceria com a Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), com a finalidade de se avaliar os impactos do Tribunal. Dessa maneira, o Observatório vem produzindo estudos críticos acerca da atuação da Corte de Contas, mas, até o momento, tem se concentrado na avaliação de impactos de acórdãos alusivos a “reguladores em processos de desestatização”.

Com isso, nesse cenário, a realização desse estudo de caso foi importante porque visou se articular com pesquisas existentes, efetuar uma imersão nas diversas fontes primárias disponíveis nos processos de auditoria coletados, para além da já conhecida técnica de análise de acórdãos. Desse modo, acredita-se que mediante a construção de 4 (quatro) Capítulo de desenvolvimento – “Subsistema político administrativo da Política Nacional do Audiovisual no Brasil.”; “Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a Política Nacional do Audiovisual: o caso da metodologia ‘Ancine+Simple’.”; “Uma política pública em revisão? Os impactos observáveis gerados ao longo do fluxo decisório do TCU sobre a ‘Ancine+Simple’.”; e “Uma política pública mais *accountable* a partir do caso ‘Ancine+Simple’? : mudanças no interior da Política Nacional do Audiovisual decorrentes do controle externo em face dessa metodologia.” – foi possível alcançar um estudo amplo e imersivo acerca dos impactos do controle da Cortes de Contas sobre a Política Nacional do Audiovisual, sobretudo, em relação ao seu principal ente público executor: a Ancine. Outrossim, é necessário salientar que por se tratar de um fenômeno que se desenvolve no tempo presente, é provável que as conclusões dessa pesquisa contribuam com algum ineditismo para o campo pesquisado.

Ademais, ressalta-se que se buscou uma relação exploratória junto ao tema pesquisado, de modo a se compreender as intrincadas e multifacetadas relações institucionais (ora de controle, ora de deferência, ora de contestação, dentre outras reações identificadas) entre as partes envolvidas nos aludidos processos abertos pelo TCU, isto é, envolvendo entes, órgãos públicos e *stakeholders* implicados no caso “Ancine+Simple”. Em outras palavras,

almejou-se o que Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 57), em referência a Lasswell (1956)<sup>5</sup>, consideram como sendo um papel-chave e preditivo do pesquisador “de que o pesquisador da política tem de extrair algum sentido do contexto particular para obter efetivo *insight*”.

Finalmente, assevera-se que esse enfoque epistemológico permitiu uma análise crítica dos desdobramentos decorrentes dessa atuação da Corte de Contas sobre a Ancine, isto é, uma abordagem dessa interação institucional, entre órgão de controle e agência reguladora, capaz de gerar importantes “*insights*” não apenas para avaliação – nesse caso, de conformidade da gestão pública à lei –, mas também para a compreensão da magnitude do redesenho de implementação e de *accountability* dessa política pública, que já está em curso no presente e que se projeta na linha do tempo.

### 1.1. Problema e hipótese de pesquisa

Consoante as chaves de pesquisa que guiam um estudo de caso – “porquê” e “como” –, essa dissertação teve por escopo responder à seguinte questão principal: como o fluxo de decisões exaradas nos processos de controle externo do Tribunal de Contas da União – TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), e TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento) –, respaldados em relatórios de auditoria circunstanciados e instruídos pela Secex-RJ em face da metodologia simplificada “Ancine+Simples”, foi capaz de gerar sucessivos impactos na implementação e no redesenho da Política Nacional do Audiovisual.

Conquanto tenha sido complexo isolar a variável “controle do TCU” e mapear seus respectivos impactos, foi possível coletar evidências e esquematizar os impactos que emergiram desse contexto histórico de intensa ação da Corte de Contas sobre a Política Nacional do Audiovisual, como, por exemplo, aqueles atinentes a real e efetiva capacidade institucional da Ancine de gerir e de fiscalizar tanto o volume de recursos públicos injetados no setor via mecanismos de fomento indireto (leis de incentivo, por exemplo) ou direto (FSA), como a consequente quantidade de prestações de contas decorrentes desse desembolso de recursos em projetos audiovisuais. Para dimensionar o que isso representa, em 2018, por

---

<sup>5</sup> Em “*The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom*”. Harold D. Lasswell (1956) aborda o papel do cientista político enquanto fornecedor de “*insights*” sobre situações e processos em andamento, atuando como agente capaz de lançar cenários futuros para decisões de governos e sociedade: “Nossa primeira contribuição profissional, ao que parece, é projetar uma imagem compreensiva e ampla do futuro com o objetivo de sinalizar como nossos valores e metas predominantes podem ser afetados se as políticas de agora perdurarem.” (LASSWELL, 1956, p. 978, tradução nossa).

exemplo, alcançou-se um recorde de longas-metragens fomentados e lançados nesse referido ano, foram 130 filmes brasileiros lançados comercialmente e custeados por cerca de R\$ 263,82 milhões de reais em recursos públicos<sup>6</sup>.

Tais impactos estão atravessados por diversas tomadas de decisão administrativas para redesenho do controle da execução dessa política pública, a partir da avaliação da real capacidade operacional de seus entes executores, como, por exemplo: **i)** revisão das normas jurídicas que esteiam o sistema de prestação de contas dos recursos de fomento ao setor audiovisual (Instruções Normativas n.º 124 e n.º 125, de 2015); **ii)** reanálise e eventual revisão de todas as prestações de contas aprovadas pela metodologia contestada pelo TCU, listagem cuja transparência foi dada recentemente mediante sua publicação no portal da Agência<sup>7</sup>; **iii)** realização de audiências e eventos públicos sobre o problema de gestão de passivo de prestações de contas em projetos culturais, diálogo<sup>8</sup> esse que vem sendo conduzido pelo TCU de maneira aberta e pública junto a entes e órgãos públicos responsáveis pelo fomento e demais interessados com a finalidade de tratar de medidas solucionadoras do passivo e evitar a formações de novos; e **iv)** reestruturações internas à Ancine, como a criação de uma Superintendência para fiscalização e controle de prestações de contas financeira de projetos realizados com recursos públicos por ela geridos<sup>9</sup>.

Diante dessas ocorrências, a hipótese central desenvolvida nesse trabalho foi a de averiguação de impactos de longo prazo e de influência disso na avaliação e no redesenho dessa política pública, pois tem sido salutar o papel do Tribunal de Contas na União enquanto agente externo atuante para aprendizagem dessa política pública (*policy learning*).

Segundo Paul A. Sabatier (1988, p. 133), *policy learning*, também denominada como *policy-oriented learning*, trata-se de um processo geral de mudança que ocorre no interior da política pública, o qual resulta da experiência de implementá-la e que também engloba alterações relativamente duradouras de pensamento ou de comportamentos que podem desencadear dinâmicas de revisão dos objetivos dessa política.

Thomas A. Birkland (2011, p. 273-275) aprofunda-se nessa análise do conceito de *policy learning*, elaborado por Paul A. Sabatier (1988), enquanto uma importante dinâmica

---

<sup>6</sup> Cf. **Relatório Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela Ancine nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018)**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).

<sup>7</sup> Cf. **Ancine divulga lista de processos pendentes de análise de prestação de contas**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).

<sup>8</sup> Cf. **TCU promove diálogo público sobre prestação de contas de projetos culturais**. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

<sup>9</sup> Superintendência de Prestação de Contas (SPR) foi criada pela Resolução de Diretoria Colegiada Ancine n.º 94, de 19 de fevereiro de 2020.

que pode ocorrer na etapa de implementação de políticas públicas, porque para Birkland, inspirado em Sabatier, seria possível pensar que falhas (ou fracassos) detenham o potencial de gerar mudanças por meio de um processo de aprendizagem envolvendo os atores implicados.

Conjugadas essas perspectivas de Birkland (2011) e de Sabatier (1988), seria possível aventar que, além de sua contribuição para *policy learning* gerada a partir da correção das falhas encontradas nessa metodologia simplificada, o TCU também contribuiu sobremaneira para a “abertura” do processo de prestações de contas dos recursos públicos destinados ao setor audiovisual brasileiro, tornando o mais *accountable*, inclusive para opinião pública.

Afinal, até o momento de publicização dos supracitados processos de auditoria e respectivos Acórdãos, diversas fragilidades e problemas dessa política não emergiam da interação fechada entre burocracia e *stakeholders* desse mercado. Ao contrário, antes da ação do TCU, as graves inconsistências intrínsecas à metodologia simplificada da “Ancine+Simples” não tinham lugar nos balanços de gestão<sup>10</sup> dos formuladores e executores dessa política pública, não sendo, portanto, adequadamente transparentes e sujeitas ao devido controle dos recursos públicos, tal como preconizado pelo Parágrafo único do art. 70 da CRFB, de 1988.

Por este ponto de vista, o papel do TCU de agente catalisador de avaliação tanto de conformidade (legalidade) quanto de efetividade de políticas públicas também se mostrou aderente às boas práticas<sup>11</sup> porque, nos referidos processos de auditoria, atuou como um órgão independente e externo em relação aos agentes públicos implicados (*policy makers*) e aos *stakeholders* do mercado audiovisual fomentado, e, por isso, no caso em análise, pôde contribuir para efetiva promoção da *accountability* (prestação de contas, responsividade e transparência) da Política Nacional do Audiovisual.

Outrossim, também se averiguou enquanto sub-hipótese a concentração das determinações e das recomendações do Tribunal dirigidas à Ancine, sendo que a Agência integra o subsistema político-administrativo do chamado “Tripé Institucional”, desempenhando atribuições de executor, porém compartilhando responsabilidades com os demais órgãos e entes responsáveis por essa política pública: Ministério responsável pela pasta da Cultura (hoje, o Ministério do Turismo), CGFSA, SAV e CSC.

---

<sup>10</sup> Cf. Relatórios dos entes formuladores e executores dessa política pública (MinC, SAV, Ancine e CGFSA), anteriores aos Acórdãos do TCU, como por exemplo, o **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) 2017**, que não apontavam para problemas ou riscos na metodologia “Ancine+Simples”. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2017).

<sup>11</sup> Cf. **Avaliação de Políticas Públicas. Guia Prático de análise “ex post”**. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO et al., 2018).

O que poderia denotar uma sobrecarga de controle externo, fenômeno esse tratado pela literatura especializada como *accountability overload* (WILLEMAN, 2016), que recairia sobre a Ancine, ao passo que o Conselho Superior do Cinema, eixo principal do Tripé responsável pela formulação dessa política setorial, passaria ao largo de qualquer atenção por parte da Corte de Contas, o que, por paralelismo poderia ser intitulado como uma “*accountability shortage*” em relação às demais instituições integrantes desse Tripé, conforme apresentado na Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1. Número de comandos de controle dirigidos ou relacionados a cada ente do “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual (TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 011.908/2018-1; TC n.º 017.413/2017-6; e TC n.º 040.341/2019-4).**

Decisão Colegiada do TCU	Ancine	Ministérios responsáveis pela pasta de Cultura (MinC, MCidadania e MTur)	CGFSA	SAV	CSC
Acórdão 2.959, de 2016 - Plenário	1	0	0	0	0
Acórdão 4.835, de 2018 – 2ª Câmara	1	1	0	0	0
Acórdão 721, de 2019	4	3	1	0	0
Acórdão 992, de 2019	2	1	0	0	0
Acórdão 1.417, de 2019	0	0	0	0	0
Acórdão 12.502, de 2019 – 2ª Câmara	2	1	0	0	0
Acórdão 5.948, de 2020 – 2ª Câmara	2	1	0	0	0
Acórdão 12.897, de 2020 – 2ª Câmara	2	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Observação: Foram computados comandos de controle do tipo recomendação e determinação, cujas conceituações estão previstas no art. 2º da Resolução n.º 315, de 22 de abril de 2020, do TCU.

Fonte: Elaborado a partir da análise do inteiro teor dos Acórdãos exarados nos processos TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade) e TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento).

Possivelmente, esse foco intensivo de controle sobre a Agência ocorreu porque o Levantamento de Riscos realizado por meio do processo TC n.º 014.483/2016-5 permitiu ao TCU um aprofundamento e detalhamento técnico acerca dos problemas – como o caso da “Ancine+Simples” – internos ao principal executor desse arranjo institucional de gestão federal de políticas públicas para o setor audiovisual, consolidado desde a chamada “Retomada”.

A posição ocupada pela Ancine, ao longo desses quase 20 anos de trajetória institucional, também, possivelmente, atraiu o interesse de tais auditorias porque ela se consolidou como *locus* de regulação e de desenvolvimento de referência na Administração Pública brasileira, contando com quadro de cerca de 360 servidores efetivos<sup>12</sup>, além de possuir um escopo regulatório bem delineado no que tange aos mercados de cinema e de TV Paga, e também em ampliação sobre emergentes segmentos tais como Vídeo sob Demanda (*Video on Demand* “VoD”) e jogos eletrônicos (games).

Além disso, por se tratar de ente público que agrega o maior contingente de burocratas da linha de frente “*street-level-bureocrat*” (LIPSKY, 2019) dessa política pública, foi possível identificar que a ação da Corte de Contas desencadeou o que o jargão do serviço público intitula como “apagão das canetas” (RITTNER, 2018), isto é, a não tomada de decisão decorrente do receio de que ações de fiscalização dos órgãos de controle imputem responsabilização ao agente público por improbidade, como o caso do Despacho do Diretor Presidente n.º 37-E, que, em 17 de abril de 2019<sup>13</sup>, baseado no argumento de atender aos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, recomendou às unidades internas da Agência uma série de suspensões de fluxos de trabalho: de análises de novos pedidos de aprovação de projetos, de liberação de recursos para os projetos, de análise de prestações de contas, de publicações de resultados finais de chamadas públicas do FSA, de publicações de novos

---

<sup>12</sup> Cf. **Anexo I da Lei 10.871, de 2004**, contendo relação de cargos de provimento efetivo na Ancine: 150 Especialistas em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual; 64 Técnicos em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual; 70 Analistas Administrativos, 76 Técnicos Administrativos. (BRASIL, 2004).

<sup>13</sup> O Despacho do Diretor Presidente n.º 37-E, de 17 de abril de 2019 é peça processual n.º 325 do TC n.º 017.413/2017-6, acessado mediante requerimento de acesso à informação formulado no portal eletrônico do TCU, Demanda TCU n.º 313200, e atendido por sua Ouvidoria.

contratos, de desembolsos de recursos de projetos contratados com recursos do Fundo, entre outras medidas de retenção.

Nesse caso, o “risco TCU” resultante dessas auditorias sobre “Ancine+Simple”, tal como apontado pela imprensa especializada (POSSEBON; LAUTERJUNG, 2020), pode ter alcançado, indistintamente, servidores que estão na linha de frente dessa política pública e que têm que tomar decisões administrativas em um ambiente permeado de comandos críticos exarados pelo Tribunal acerca do esgotamento da capacidade operacional da Agência para gestão da execução e da prestação de contas dos recursos públicos injetados no setor audiovisual brasileiro.

Contexto esse que foi apresentado aqui como algo desafiador ao agente público probo e honesto sobre o qual pode recair um sentimento de temor e de inação e que, por isso, agirá preso a ritos e cautelas que tendem a gerar uma paralisia decisória (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 205-206). Dessa forma, em um ambiente no qual não se decide mais nada, a lógica de autodefesa desse agente público pode se impor, posto que a inércia eventualmente lhe imputará uma sanção funcional, ao passo que a ação “decisão administrativa” em processos de fomento a projetos audiovisuais, por exemplo, poderá lhe impingir uma responsabilização patrimonial.

Por fim, o referido Despacho, dentre outras evidências apresentadas nesse estudo de caso, corrobora essa tendência de que o “risco TCU” pode, ainda que não seja um efeito desejado pelo Tribunal, desencadear outros efeitos deletérios, como “paralisias decisórias” ou contribuir para futura desaceleração das ações de fomento executadas pela Agência, uma vez que o problema da real capacidade operacional da Ancine veio à tona e foi colocada em “cheque” pela Corte de Contas, passando a ser tema relevante para as escolhas administrativas da alta gestão da Agência na execução de ações de fomento, como o caso da Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 909, de 06 de novembro de 2020<sup>14</sup>, que fixou parâmetros de equilíbrio para gestão dessa capacidade, estabelecendo a proporção de 1,5 análise de prestação de contas para cada nova contratação e/ou autorização de movimentação de recursos, além da meta mensal de 40 (quarenta) novas contratações e/ou autorizações de movimentação de recursos incentivados.

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 Objetivo geral

---

<sup>14</sup> Cf. **Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 909, de 06 de novembro de 2020**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).

A partir da análise das auditorias da Corte de Contas sobre a conformidade da metodologia simplificada “Ancine+Simples”, o escopo desse projeto foi o de analisar criticamente o “como” e o “por quê” do exercício desse controle externo sobre o subsistema político-administrativo de atores, instituições e ideias que integram a Política Nacional do Cinema, especialmente, a Ancine, investigando como isso impactou a avaliação e influenciou o redesenho da implementação e do controle dessa política pública.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

Com a finalidade de se atingir esse objetivo geral, foi fundamental que esse estudo de caso percorresse as seguintes etapas intermediárias de pesquisa: i) levantamento de referenciais teórico e jurisprudencial úteis à delimitação e ao exame do caso sob análise; ii) mapeamento do subsistema político-administrativo responsável pela política pública e afetado por esse controle externo do Tribunal; iii) identificação e categorização dos impactos observáveis decorrentes dessas auditorias do TCU sobre a metodologia de prestação de contas de projetos audiovisuais (Ancine+Simples) e, subsequente, abordagem de como isso afetou a execução da Política Nacional do Audiovisual, especialmente, a Ancine; iv) prospecção de impactos futuros e de suas repercussões de longo alcance para revisão e redesenho dessa política pública (normas, governança, *accountability*, metas e resultados).

## 2 REFERENCIAIS TÉORICO E JURISPRUDENCIAL

Para realização de pesquisas do tipo “estudo de caso”, é crucial evidenciar, detalhadamente, o caminho metodológico escolhido e empregado para observação das circunstâncias presentes, com vistas a se compreender o “como” e o “porquê” subjacentes a determinado fenômeno social. Nesse sentido, o intuito dessa pesquisa foi o de descrever o encadeamento “fluxo” de decisões da Cortes de Contas sobre a metodologia “Ancine+Simples” – que foi construída no interior do subsistema político-administrativo de atores, instituições e ideias que integram a Política Nacional do Audiovisual. Com isso, pretendeu-se mapear os impactos desse controle nas etapas de implementação e de avaliação e também interpretar como isso vem influenciando o redesenho de governança e de *accountability* dessa política pública.

Uma descrição ampla e profunda desse fenômeno social, de um lado, demandou uma acurada coleta de dados e, de outro lado, uma revisão de literatura para aproximação e interpretação das circunstâncias do caso sob análise. Para organização e execução desse enfoque metodológico, levantaram-se referências que pudessem auxiliar a compreensão do problema de pesquisa. Desse modo, foram identificados quatro grandes eixos “subtemas” de sustentação da análise desses impactos: **a)** “passo a passo” para realização de uma pesquisa empírica do tipo “estudo de caso”; **b)** teoria da agência e pertinência disso para compreensão do papel de órgão de controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas da União sobre políticas públicas executadas por agências reguladoras; **c)** governança e *accountability* em políticas públicas; e **d)** a metodologia “Ancine+Simples” aplicável a projetos audiovisuais subvencionados pela Política Nacional do Audiovisual. Ademais, sublinha-se que, nessa parte de levantamento de fontes, não se pretendeu exaurir o estoque de estudos sobre cada um desses subtemas, mas sim fornecer uma visão panorâmica, o “estado da arte”, acerca de cada um deles.

Assim, para identificação do “estado da arte” da reflexão sobre cada um desses eixos, foram reunidos nesse tópico o mapeamento de fontes<sup>15</sup> *scholarly* (teses, dissertações e artigos

---

<sup>15</sup> Para Johnson, Reynolds e Mycoff (2016, p. 71), em uma revisão de literatura, tópicos de pesquisa podem advir de fontes acadêmicas, não acadêmicas ou pessoais.

acadêmicos) e de fontes *nonscholarly* (Acórdãos proferidos, por exemplo), a partir das quais foi possível construir a linha de investigação tanto do problema quanto da hipótese desse trabalho.

Desse modo, estimou-se que, a partir dessas fontes, uma análise confluyente entre todos esses eixos viabilizaria uma abordagem ampla acerca do controle horizontal da Cortes de Contas sobre o subsistema político-administrativo de atores, instituições e ideias constitutivos da política nacional para o desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro, além de oferecer uma avaliação e “*insights*” futuros sobre o redesenho dessa política pública.

## 2.1 Estudo de caso

Em regra, um estudo de caso se trata de um método de pesquisa estruturado na coleta e na análise de evidências acerca de um determinado fenômeno, com vistas à compreensão aprofundada desse. Empregado, inicialmente, nas áreas médicas e psicológicas, com a finalidade de se compreender a dinâmica e as causas de determinada patologia, esse método parte do pressuposto de que a exploração intensa de um único caso pode gerar conhecimento sobre esse fenômeno (BECKER, 1992, p. 117). Ao longo do tempo, esse método também passou a ser utilizado e difundido nas Ciências Sociais, sendo aplicável a diversos objetos: um pequeno grupo, uma política pública, um evento com impacto social, entre outros acontecimentos humanos (ALMEIDA, 2016, p. 60).

Se por um lado, as pesquisas de tipo empírico são, em regra, menos habituais no campo jurídico brasileiro, ainda frequentemente baseado em fontes secundárias e “ensimesmado” em doutrinas e legislações afetas ao saber forense (BOMFIM, 2016), isto é, campo ainda demasiadamente autorreferente e inclinado à tendência dogmatizante dos manuais “cultura manuelesca” (BORGES NETO; COLÁCIO; BEDÊ, 2017). De outro lado, estudos de caso têm servido de rica ferramenta para abordagem de problemas complexos no setor público (GRAHAM, 2010). Nesse passo, observa-se o caso do controle externo sobre a “Ancine+Simples” como fenômeno multifacetado cuja compreensão demanda uma convergência de saberes de diversos campos, direito público, políticas públicas, *accountability*, dentre outras lentes essenciais à contextualização da Administração Pública brasileira em interação com órgãos de controle, assim como à análise dos problemas críticos que emergem dessa relação institucional.

Isso posto, para sedimentação das premissas desta pesquisa empírica, adota-se como ponto de partida o alerta metodológico de Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias (2006, p. 19) de que toda opção metodológica supõe uma concepção provisória

da realidade a ser conhecida. Por essa perspectiva, para o aprofundamento reflexivo acerca dos acórdãos enunciados pela Corte de Contas em face da “Ancine+Simple”, optou-se por focalizar aquilo que estava aparente – como, por exemplo, os processos de auditoria de controle externo realizados até o momento – com o objetivo de se abordar e de se compreender essa realidade segundo as lentes de uma racionalidade epistemológica “inter” e “transdisciplinar” para além de formalismos e de fontes apenas jurídicas.

Essa racionalidade aberta, proposta pelas autoras (GUSTIN; DIAS, 2006) tem em conta que a pesquisa acadêmica se trata de um ofício cumulativo. Dessa maneira, formulação, desenvolvimento e eventuais descobertas dela decorrentes demandariam um minucioso levantamento da literatura pregressa sobre o objeto pesquisado, tal como apontado por Johnson, Reynolds e Mycoff (2016, p. 71). Por conseguinte, é fundamental identificar e agrupar um conjunto de trabalhos existentes e disponíveis para leitura que trate de cada um dos supracitados eixos, inclusive o metodológico.

Por se tratar de uma pesquisa empírica focada em um estudo de caso, para construção de um método de pesquisa analítico, qualitativo e exploratório, buscaram-se referências teóricas que dissecassem regras de inferência aceitas no campo das ciências sociais e que, concomitantemente, fossem aplicáveis à observação de fenômenos sociais que repercutem na seara jurídica. Nesse aspecto, a obra de Lee Epstein e Gary King (2013) é ímpar para a identificação de três inexoráveis objetivos de toda pesquisa desse tipo, os quais orientam o processo de construção e redação desta dissertação. Para os autores (EPSTEIN; KING, 2013, p. 23):

Independente do tipo de dado empregado, toda a pesquisa empírica procura atingir um dentre três fins, ou mais tipicamente alguma combinação deles: **coletar dados para o uso do pesquisador ou de outros; resumir dados para que sejam facilmente compreendidos; e fazer inferências descritivas ou causais, o que envolve usar os dados que observamos para aprender sobre os dados que queremos levantar.** (Grifos Acrescentados).

Assim, nesse processo de utilizar a técnica de inferência sobre fatos que conhecemos – processos de auditoria do TCU sobre a metodologia “Ancine+Simple”, por exemplo – para descoberta e compreensão de fatos desconhecidos por meio de identificações de evidências, de relações de causalidade, e de correlações entre variáveis, foi igualmente importante agregar à investigação referências focadas no detalhamento de como se planejar, previamente, a execução de um projeto do tipo estudo de caso.

Nesse quesito, escolheu-se a obra de Robert K. Yin (2015) porque o autor compila orientações técnicas e práticas que auxiliam o pesquisador a identificar qual seria seu método

de pesquisa mais adequado. Isso com base no cruzamento de quesitos relacionáveis a cada um dos cinco principais métodos tratados pela literatura (experimentos, levantamentos, análise de arquivo, pesquisa histórica, e estudo de caso). Conforme a seguinte Tabela 2, estudo de caso pode ser delimitado como a metodologia que reúne as seguintes condições: a) pesquisa apoiada em perguntas “como” e “por quê” de determinado fenômeno social; b) não exigência de controle de eventos comportamentais; e c) enfoque em fenômenos contemporâneos.

**Tabela 2. Identificação de métodos de pesquisa segundo Robert K. Yin (2015).**

<b>Método</b>	<b>Tipo de questão da pesquisa</b>	<b>Exigência de controle de eventos comportamentais</b>	<b>Foco em eventos contemporâneos</b>
Experimento	Como, por quê?	Sim	Sim
Levantamento (survey)	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim
Análise de Arquivos	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim/não
Pesquisa histórica	Como, por quê?	Não	Não
Estudo de caso	Como, por quê?	Não	Sim

Fonte: Adaptado a partir de YIN (2015, p. 10).

Outrossim, YIN (2015, p. 29-73) foi utilizado no presente trabalho porque elabora um detalhamento, um “passo-a-passo”, de como se projetar um estudo de caso a partir do tratamento de 5 (cinco) componentes inerentes a essa tipologia de pesquisa empírica: problema do estudo de caso, proposições (hipóteses) de estudo, unidades de análise, lógica que relaciona dados a hipóteses, e critérios para interpretar as constatações observadas ao longo da pesquisa.

Consoante essa perspectiva epistemológica, foi possível delimitar tanto o problema principal a respeito de quais seriam os impactos desencadeados pelos processos de auditoria do TCU sobre a metodologia simplificada de prestação de contas de projetos audiovisuais formulada e utilizada pela Ancine e como isso tem afetado a Política Nacional do Audiovisual, quanto a hipótese central de constatação de impactos de longo prazo, incluindo avaliação e redesenho do arcabouço jurídico-administrativo dessa política pública, decorrentes do salutar o papel institucional desempenhado pelo TCU enquanto agente externo

atuante para aprendizagem em política pública (*policy learning*) e para “abertura” do processo de prestações de contas dos recursos públicos destinados ao setor audiovisual brasileiro, tornando o mais *accountable*, tanto para seus grupos de interesse (*stakeholders*), quanto para sociedade.

Sublinha-se também que a formulação dos supracitados problema e hipótese decorreram de reflexões acerca de fontes primárias e diretas extraídas das peças contidas nos processos de auditoria da Corte de Contas (TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 011.908/2018-1; TC n.º 017.413/2017-6; e TC n.º 040.341/2019-4), detalhados em tópico consecutivo. Relativamente aos insumos documentais aqui analisados, almejou-se, a partir disso, uma abordagem própria com vistas a se extrair, ao máximo, a capacidade inovadora que tais fontes permitem a pesquisas desse tipo. Capacidade essa ressaltada por Gustin e Dias (2006, p. 19) no tocante às qualidades de fontes primárias: “*As fontes primárias aumentam a capacidade inovadora do pesquisador, por lhe permitir uma abordagem própria dos dados coletados*”.

Dessa maneira, na etapa de coletas para desenvolvimento da pesquisa foi fundamental o quadro de pontos fortes e fracos desse tipo de fonte de evidência proposto por YIN (2015, p. 110). Para o autor, fonte do tipo “documentação” possui os seguintes pontos fortes: estável, pois pode ser revista repetidamente; discreta, pois não foi criada em função do estudo de caso; exata, pois contém nomes, referências e detalhes exatos de um evento; e ampla cobertura, pois pode englobar um longo período, muitos eventos e ambientes de ocorrência dos fatos.

No entanto, possuiria os seguintes pontos fracos: recuperabilidade porque pode ser difícil de ser encontrada; seletividade parcial se a coleção for incompleta; parcialidade do relatório porque reflete a parcialidade (desconhecida) do autor da peça documental; acesso que pode ser negado deliberadamente. Em relação aos pontos fracos ora apontados, registra-se que boa parte deles tem sido mitigada devido à coleta de dados primários mediante solicitação de acesso à informação *on-line* junto à Ouvidoria do TCU. Ao todo, foram 9 (nove) requerimentos realizados e atendidos eletronicamente pelo Tribunal. Disponibilidade e integralidade de fontes em meio digital que vai ao encontro da visão de David E. Gray (2012, p. 349-350) que aponta para o impacto positivo da Internet na forma como arquivos e documentos, inclusive de órgãos públicos, têm sido organizados e disponibilizados na arena pública por meio de ferramentas de busca na *World Wide Web (Web)*.

Relativamente ao controle externo desempenhado pelo TCU sobre as agências reguladoras brasileiras, foi crucial também identificar e compreender o “passo a passo” de estudos empíricos já executados que abordaram a interação institucional entre esses entes públicos. Esse levantamento foi importante porque esta pesquisa se estruturou como um

estudo de caso construído para a análise da realidade dessa interação, mediante observação e interpretação dos processos de auditoria incidentes sobre a metodologia de prestação de contas de projetos audiovisuais fomentados pela Ancine. Realidade essa pertinente à fase de implementação da Política Nacional do Audiovisual, cujos “gargalos” e irregularidades eram, até então, pouco conhecidos e abordados em pesquisas empíricas.

Dentre os exemplos de “passo a passo” de referência, o artigo *“Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU”* de Floriano Marques Neto (et al. 2019) – baseado na “teoria da organização reputacional” elaborada por Daniel Carpenter – lança luz sobre o problema de como a Corte de Contas controla as agências reguladoras. Apoiado nisso, esse artigo testou a hipótese de que a competência regulatória acabaria sendo deslocada para o TCU porque esse órgão de controle possuiria um maior depósito de confiança do que as agências. Para a investigação disso, foram selecionados cerca de 159 (cento e cinquenta e nove) acórdãos envolvendo 8 (oito) Agências Reguladoras federais: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Agência Nacional do Petróleo (ANP). Adotando-se esse ângulo de análise ao caso aqui pesquisado, foi possível, por exemplo, ter maior atenção aos deslocamentos do TCU na condução de debates públicos para busca de soluções para enfrentamento do passivo de projetos culturais, gerado pela “Ancine+Simples”, como a organização de sessões denominadas “Diálogo Público” em novembro de 2019 e de 2020, com a finalidade de orientar os gestores na condução e na melhoria das políticas públicas, incluindo aquelas focalizadas no setor audiovisual.

Outras pesquisas do campo jurídico com enfoque empírico foram igualmente avaliadas com vistas à compreensão do “passo a passo” a ser empregado em estudos dessa natureza. Na dissertação *“O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlar ou regulador?”*, Gustavo Leonardo Maia Pereira (2019b) tomou como referência autores, como Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, que vêm alertando para o crescente protagonismo da Corte de Contas sobre as agências reguladoras, realçando a forte proeminência do TCU sobre matérias regulatórias.

Em igual medida, avaliou-se a tese de Marianna Montebello Willeman (2016), sobretudo, em relação a sua abordagem do fenômeno intitulado *“accountability overload”*, isto é, a eventual ocorrência de sobrecarga de controle sobre a ação administrativa, situação que pode comprometer a própria eficiência da gestão pública ao desencorajar inclusive a

tomada de decisão e a busca de soluções inovadoras pelos gestores. A partir da análise de casos múltiplos - 2 (dois) referentes ao setor rodoviário (ANTT); 1 (um) referente a aeroportos (Anac) ; 2 (dois) do setor portuário (Antaq); 1 (um) do setor elétrico (Aneel); 1 (um) referente ao setor de petróleo (ANP), a pesquisadora testou a hipótese de que o TCU, à luz das normas de competência vigentes, tem utilizado de forma, aparentemente, desequilibrada e inadequada as ferramentas de fiscalização, além de privilegiar o controle por substituição em detrimento do controle por cooperação.

Outro aspecto relevante e basilar para o presente estudo de caso, foi a abordagem empírica do postulado da autonomia das agências reguladoras em face do controle externo desempenhado pela Corte de Contas. Na coletânea “Direito da Regulação e Políticas Públicas” (SUNDFELD; ROSILHO, 2014), Pereira Neto, Lancieri e Adami (2014), em “*O diálogo institucional das Agências Reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma proposta de sistematização*”, abordam a autonomia das agências em um contexto dinâmico (real) de interação com outros poderes. Nesse trabalho, ressalta-se que a Cortes de Contas vem atuando de maneira dúbia, ora intervindo na própria política regulatória – por exemplo, em auditorias operacionais nas quais se controla o ato praticado pelo regulador, inclusive sob a ótica da eficiência – ora atuando com deferência a atuação técnica e finalística dos reguladores – por exemplo, preservando os atos praticados por esses sem macular a autonomia decisória e competência regulatória.

Outra fonte de referência “passo a passo” de como se abordar empiricamente o controle externo sobre agências reguladoras foram os relatórios elaborados pelos pesquisadores do Observatório do TCU, parceria entre a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e a Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, cujo foco de análise são os julgamentos recentes da Corte de Contas sobre as atividades finalísticas das agências reguladoras no país. Esse grupo de pesquisa tem acompanhado as atividades do TCU e, com isso, vem elaborando balanços críticos acerca de sua atuação. Até o momento, foram publicados 6 (seis) relatórios bimestrais englobando os meses de janeiro a dezembro de 2018. Os órgãos reguladores monitorados pelo Observatório, em geral, são aqueles encarregados de modelar e operar processos de desestatização: ANTT em contratos de concessão de rodovias; ANP em contratos de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo; Antaq em edição de normas regulamentares do setor portuário; Anac em edição de normas regulamentares do setor aéreo, por exemplo. Possivelmente, em função desse recorte, o Observatório ainda não contemplou os Acórdãos incidentes sobre a Ancine, tampouco sobre a controversa metodologia simplificada de prestação de contas, até o momento.

De modo geral, nos acórdãos avaliados pelo Observatório são identificados os seguintes tipos de problemas nessa interação institucional: problemas de ausência de deferência ao regulador quando o TCU excede as análises formal e procedimental de edição de normas pelo regulador e exerce controle substancial do regulamento editado, inclusive se imiscuindo nas razões “juízo de mérito” dessas; a hipertrofia do controle sobre as escolhas “atividades-fim” regulatórias e a “infantilização” da gestão pública a cargo do órgão regulador; substituição da agência reguladora pelo órgão de controle na produção de regulação setorial específica.

Diante desse conjunto de pesquisas empíricas, incluindo as de tipo “estudo de caso”, concernentes à interação entre a Corte de Contas e as agências reguladoras federais, foi possível identificar as seguintes características prevalecentes, sumarizadas abaixo:

- a) Em regra, são pesquisas empíricas que se concentram em decisões finais “Acórdãos” enunciados em processos de controle externo, isso sem maiores imersões sobre o conjunto de decisões intermediárias, tampouco sobre relatórios e demais peças processuais de instrução produzidas pelas unidades técnicas internas ao Tribunal;
- b) Não abordam julgados de controle externo do TCU sobre a Agência Nacional do Cinema;
- c) Objetivo final dessas pesquisas, em geral, não é o de assentar consensos teóricos de como deveria ser essa interação institucional, isto é, de como as agências reguladoras deveriam se submeter aos princípios constitucionais da prestação de contas e da *accountability*, ou de como o TCU não deveria interferir no jogo regulatório e na autonomia técnica do regulador, e tampouco atuar como meta-regulador;
- d) Lançam-se à investigação de como essa interação ocorre na prática e de como a Corte de Contas interfere nas atividades finalísticas e, por sua vez, nas políticas públicas setoriais a cargo dessas agências;
- e) Compilam julgados “*leading cases*” do TCU que contrastam com o argumento doutrinário de que a deferência seria um *standard* básico para a atuação do órgão de controle externo em relação às atividades finalísticas dessas agências, e também apontam para os riscos de que órgão de controle se transforme em revisor geral das atividades-fim dessas agências (meta-regulador).

## 2.2. Teoria da Agência

Outro importante referencial teórico para abordagem desse estudo de caso é o da Teoria da Agência aplicada ao setor público que poderá auxiliar a compreensão do papel institucional do TCU na governança e no controle social de políticas públicas no país, incluindo aquelas executadas por agências reguladoras, como a Ancine. Nesse caso, primeiramente, é importante se aproximar do conceito cujo surgimento remonta ao debate acerca da eficiência dos contratos privados e da governança corporativa.

De acordo com João Luiz Pondé (2002, p. 185-186), na década de 1930, Adolf A. Berle e Gardiner C. Means, em *The Modern Corporation and Private Property*, trouxeram à tona o debate acerca do modelo de custos de agência no âmbito das estruturas organizacionais privadas – como empresas de capital aberto – diante do problema de que os interesses dos acionistas fossem considerados nas tomadas de decisão efetuadas pelos executivos dessas empresas, isto é, do risco de que os executivos dessas organizações agissem em benefício próprio em detrimento dos interesses dos proprietários.

Nesse modelo organizacional emergente das grandes corporações modernas, a clivagem entre propriedade e gestão e os riscos decorrentes disso demandaram soluções mitigadoras do problema de se ter um agente delegatário (executivo contratado, por exemplo) que poderia buscar interesses próprios e, com isso, não maximizar os interesses do principal delegante (proprietários), acarretando perdas para esse. Diante dessa indesejada ocorrência, haveria a necessidade de reformulação contratual entre delegantes e delegatários por meio do estabelecimento de mecanismos de monitoramento e de controle dos gestores pelos acionistas, como a exigência de prestação de contas dos administradores aos proprietários. No entanto, eventuais soluções para se mitigar assimetrias de informação e comportamento “indesejados” gerados no âmbito dessa relação assimétrica acarretariam custos de monitoramento desse comprometimento (alinhamento) do agente pelo principal, os chamados “*bonding costs*” (PONDÉ, 2002, 185).

Essa tese de relação e de custos de agência oriunda de pesquisas acerca das corporações modernas transbordou os limites da teoria da governança privada, influenciando, significativamente, também o setor público. No Brasil, um dos pesquisadores que relacionou a Teoria da Agência ao movimento de reforma do aparelho de Estado e da chamada *New Public Management* (NPM) – modelo de reforma emergente no país na década de 90 – foi Adam Przeworski (2006, cap. 3), um dos interlocutores “teóricos” da reforma administrativa encampada por Luiz Carlos Bresser Pereira.

Segundo Przeworski (2006, cap. 3) as interações entre *principals* e *agents* poderiam ser subdivididas em três grandes categorias: (i) entre governos e agentes econômicos privados (regulação), (ii) entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento) e (iii) entre cidadãos e governos (responsabilização), conforme representação ilustrada pela Figura 1 abaixo:



Consideradas tais interações, para que os governos desempenhem um efetivo papel de promoção de bem-estar social e de alcance do interesse público, a burocracia precisaria ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, os quais, por sua vez, deveriam prestar contas à sociedade, ou seja, seria necessário que esse encadeamento de papéis sociais fosse necessariamente acompanhado de mecanismos de monitoramento e de responsabilização (*accountability*) capazes de mitigar os riscos (informações incompletas, assimetria de informação, por exemplo) e de reduzir os custos (custo de transação e de monitoramento, por exemplo) gerados na relação entre principal e agente.

Dentre os mecanismos de mitigação apontados pelo autor (PRZEWORSKI, 2006), destacam-se aqui algumas soluções concernentes às instituições públicas que agreguem uma gama de agentes públicos que necessitam ser monitorados e controlados pelos cidadãos. A fiscalização institucional, por exemplo, permitiria que houvesse agentes capazes de vetar outros agentes caso esses viessem a tomar medidas unilaterais e deliberadas contra os interesses do principal (cidadãos).

Mecanismos de *accountability* horizontais, solução que Przeworski (2006) toma emprestada do cientista político Guillermo O'Donnel (1993), são apresentados, alternativamente, ao modelo vertical (eleitor e políticos eleitos), sob a roupagem de um processo legislativo amplo de exposição de políticas e resultados, de modo que o Executivo seja incentivado a justificar suas ações perante outros órgãos públicos, o que também poderia ampliar o acesso à informação aos cidadãos. Finalmente, o autor destacaria a solução de se promover instituições independentes que sejam capazes de disponibilizar ao cidadão informações sobre os atos de governo, possibilitando avaliações *a posteriori* sobre esses atos.

A partir desse recorte da Teoria da Agência aplicável às instituições do setor público, qual seria o papel desempenhado pelo TCU nessa dinâmica, em regra, conflituosa entre principal (sociedade) e agentes (políticos eleitos e gestores públicos)? Como órgão auxiliar do Congresso Nacional detentor da tarefa de executar controle externo sobre a Administração Pública, o Tribunal desempenharia o papel de assegurar a efetividade e a regularidade na gestão e na execução de recursos públicos em prol da sociedade, ou seja, estaria encarregado de executar uma missão essencial à governança pública em benefício da coletividade. Destaca-se aqui que suas prerrogativas conferidas pela Constituição de 1988 recaem sobre um amplo leque de entes e gestores públicos (agentes), sendo sumarizadas na seguinte Tabela 3:

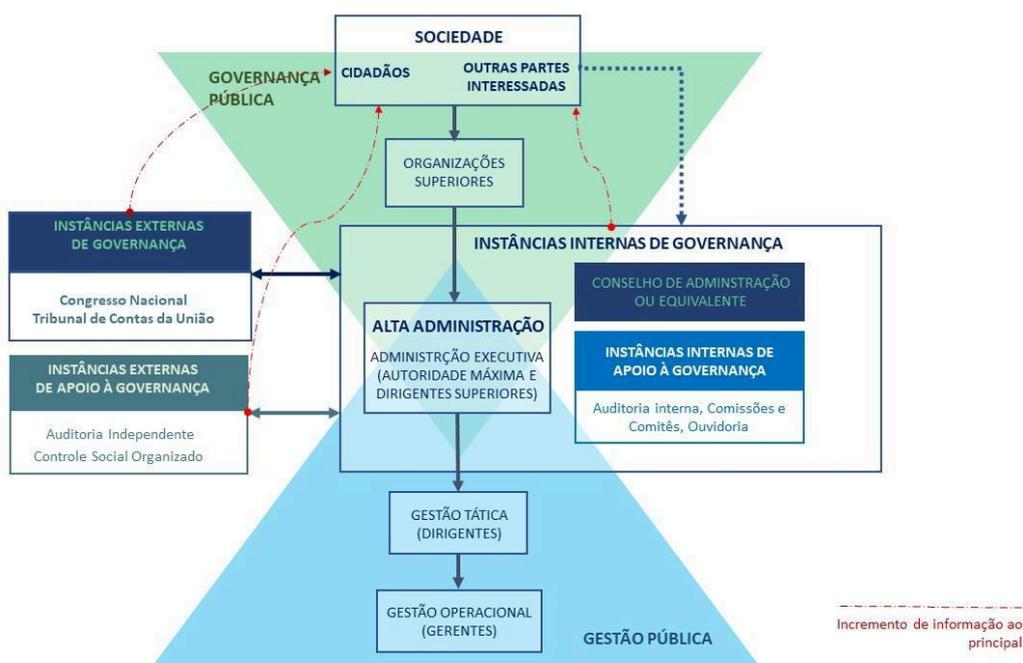
**Tabela 3. Competências constitucionais do TCU e entes e agentes alvos de sua jurisdição.**

<b>Dispositivo constitucional</b>	<b>Competência</b>	<b>Agente alvo</b>
Inciso I do art. 71	Apreciar as contas anuais do presidente da República;	Presidência da República
Inciso II do art. 71	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;	Agentes da Administração Pública (políticos eleitos e servidores públicos)
Inciso III do art. 71	Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;	Servidores públicos civis e militares
Inciso IV do art. 71	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;	Agentes da Administração Pública (políticos eleitos e servidores públicos)

Inciso V do art. 71	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;	Agentes da Administração Pública Indireta
Inciso VI do art. 71	Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;	Agentes da Administração Pública de todos os Entes Federativos (políticos eleitos e servidores públicos)
Inciso VII do art. 71	Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;	Agentes da Administração Pública (políticos eleitos e servidores públicos)
Incisos VIII, IX, X, XI do art. 71	Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;	Agentes da Administração Pública (políticos eleitos e servidores públicos)
Inciso X do art. 71	Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;	Agentes da Administração Pública (políticos eleitos e servidores públicos)
§1º do art. 72	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;	Agentes da Administração Pública (políticos eleitos e servidores públicos)
§ 2º do art. 74	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;	Agentes da Administração Pública (políticos eleitos e servidores públicos)
Parágrafo único do art. 161	Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	Agentes públicos dos demais Entes Federativos

Em leitura sistêmica da Carta Magna, tais prerrogativas de controle externo representam o arsenal de instrumentos jurídicos disponíveis à Corte de Contas para desempenho de seu papel institucional em prol da concreção do sistema de governança pública que emana do princípio fundamental inscrito no Parágrafo único do art. 1º “*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)*”. Consoante tal perspectiva, a governança do setor público se trata de sistema amplo e complexo que engloba diversas estruturas administrativas, processos de trabalhos, políticas públicas, objetivos e resultados esperados, recursos públicos, e informações sobre cada uma das engrenagens desse sistema. As interações desse sistema podem ser esquematizadas e ilustradas na Figura 2 abaixo.

**Figura 2. Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública a partir de diagrama do TCU (2014).**



Fonte: Figura adaptada do **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 44).

Nesse ambiente, as instâncias internas e externas propiciariam não apenas o controle dos entes e gestores, mas a oferta direta e transparente de informações detidas pelos agentes para a sociedade (principal). No caso “Ancine+Simple”, o TCU, enquanto terceiro agente distinto e independente das relações de fomento entre Ancine e proponentes de projetos audiovisuais, tem trazido à tona os problemas e irregularidades dessa metodologia

simplificada, conferindo, por sua vez, ao subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual – até então opaco e restrito aos “*stakeholders*” – a desejada transparência e governança dos recursos públicos desembolsados por essa política setorial.

### 2.3. *Accountability* em políticas públicas

No aludido esquema de responsabilização que emerge da relação entre principal e agente, isto é, entre cidadãos e governos (Przeworski 2006, cap. 3), observa-se outro conceito teórico central para compreensão do papel institucional do Tribunal de Contas enquanto agente de monitoramento, de abertura (transparência) e de controle de políticas públicas planejadas pelos governos (políticos eleitos) e executadas pela Administração Pública (burocracia), incluindo agências reguladoras, a chamada *accountability*.

Para o Tribunal de Contas da União (2014, p. 61-62), a *accountability* é um dos princípios centrais da governança do setor público contemporâneo que conjugado aos demais princípios da legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, e transparência, assim estrutura as práticas desse setor com vistas ao objetivo de se assegurar que as ações de entes e órgãos públicos estejam sempre alinhadas ao interesse da coletividade.

Nesse passo, é possível afirmar que se trata também de elemento central ao conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que dão forma e conteúdo às políticas públicas. Entretanto, posto que ambos os termos (políticas públicas e *accountability*) são dotados de um amplo leque de definições, pretende-se aqui enunciar algumas conceituações que sejam úteis à leitura das evidências coletadas nesse estudo de caso da metodologia “Ancine+Simple”, alvo do controle externo do TCU.

Isso posto, primeiramente, no que tange ao conceito de políticas públicas, observa-se que nas Ciências Sociais existe uma vasta bibliografia sobre o assunto e, por isso, é fundamental circunscrever algumas características determinantes, seu caráter multidisciplinar e a complexidade das ações governamentais e dos arranjos institucionais inerentes a esse campo de conhecimento.

Em revisão de literatura sobre o tema, Celina Souza (2006, p. 22) aborda políticas públicas como campo epistemológico outrora inaugurado por pesquisadores “fundadores” dessa área do conhecimento – tais como H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton – e, a partir disso, define políticas públicas como aquilo que os governos, em democracias

estáveis, fazem ou deixam de fazer, e que seja passível de ser (a) formulado cientificamente e também (b) analisado por pesquisadores independentes. Importante notar que Souza (2006) chega a essa conceituação a partir de diversas escolas de referência acerca do campo, porém, sem a pretensão de revelar a melhor definição. Perspectiva epistemológica que influencia igualmente a compilação dos conceitos apresentados a seguir.

Dentre as conceituações que sedimentaram as bases de investigação desse campo, é possível destacar a de Lawrence Mead (1995 *apud* Nelson, 1998, p. 554), que define política pública como um campo de estudo que analisa o governo à luz das grandes questões públicas; a de Thomas R. Dye (2013), que a define como aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer; a de David Easton (1965), que a define como um sistema no qual ocorre uma relação entre formulação, resultados e ambiente; ou a de Thomas Birkland (2011), que não busca a tipologização ideal, mas sim identificar seus principais atributos: solução para algum tipo de problema público, orientada a um objetivo, elaborada pelos governos (o que os governos escolhem fazer ou não fazer), interpretada e implementada por agentes públicos (ou privados), dotados de diferentes interpretações, soluções e motivações para ação.

No que concerne ao encadeamento de etapas “ciclo de vida” subjacente ao conceito de política pública (*policy cycle*), de acordo com Klaus Frey (2000, p. 226-229), trata-se de um modelo heurístico de análise interessante, que subdivide o agir público em etapas parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas: percepção e definição de problemas; “*agenda-setting*”; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e, finalmente, avaliação de políticas e eventual correção da ação.

Sob essa perspectiva, é importante sublinhar, tal como esse autor (FREY, 2000), os limites da abordagem de política pública como processo que se desdobra em fases no decorrer do tempo, pois, nesse caso, encontra-se descrito como um “tipo puro” idealizador do fazer político, servindo, portanto, de quadro de referência para a análise processual de seu “início, meio e fim”, posto que, empiricamente, os atores sociais envolvidos não se atêm, necessariamente, a essa sequência, muito menos hierarquizam, imperiosamente, essas etapas.

Considerados tanto esse quadro geral de conceituação quanto os atributos mais aparentes de uma política pública, qual teria sido o papel desempenhado pela Corte de Contas na Política Nacional do Audiovisual quando esse órgão de controle começou a auditar a conformidade da metodologia “Ancine+Simple”? Suas auditorias contribuíram para alguma melhoria e aperfeiçoamento? A política pública foi redesenhada?

Tendo em conta um quadro geral de abordagem crítica a respeito de como fenômenos de interação entre órgão de controle e agências ocorrem no país e analisando ações de

controle do TCU em face de agências reguladoras de serviços públicos, a pesquisadora Monique Menezes (2012, p. 107) – também influenciada pelo conceito de *accountability* horizontal de Guillermo O’Donnell (1993) – define o Tribunal como instituição de *accountability* horizontal responsável por aumentar a legitimidade das atividades finalísticas das agências autônomas na medida em que torna o processo de tomada de decisão administrativa mais transparente e democrático.

Outros conceitos que podem ser associados positivamente às ações de controle do TCU seriam a ideia de processualidade e a de aprendizado institucional cunhados por Maria Paula Abreu Dallari Bucci (2013, cap. 2), uma vez que a relação jurídica estabelecida entre Tribunal e entes públicos nos processos de controle externo poderia servir ao ‘aprendizado institucional’, isto é, “às replicações e emulações que são utilizadas quando se trata de enfrentar problemas análogos aos já tratados por alguma política pública”.

Essa ideia de aprendizado também reverbera no ciclo de políticas públicas, sobretudo em etapas de implementação e de eventual redesenho, sendo abordada pela literatura do campo de políticas públicas como *policy learning*. De acordo com o pesquisador Paul A. Sabatier (1988, p. 133), *policy learning* (ou *policy-oriented learning*) representaria um processo geral de mudança que pode ocorrer no interior da política pública, resultando da experiência de implementá-la, além de englobar alterações relativamente duradouras de pensamento ou de comportamentos que podem desencadear dinâmicas de revisão dos objetivos dessa.

Aprofundando essa perspectiva, Thomas A. Birkland (2011, p. 273-275) se dedica à análise desse conceito de *policy learning*, cunhado por Paul A. Sabatier (1988), de modo a retratá-lo enquanto uma importante dinâmica que pode ocorrer na etapa de implementação de políticas públicas. Subjacente a essa visão positiva de “aprendizado”, compreende-se que falhas (ou fracassos) também detêm um potencial de gerar mudanças por meio de um processo de aprendizagem envolvendo os atores (*policy makers*) responsáveis.

Com isso, aplicando-se esse enfoque positivo de processos de “*policy learning*” ao caso aqui estudado, se a etapa de avaliação, em sentido amplo, refere-se ao estágio no qual se determina como uma política de fato está funcionando na prática, apreciação dos meios empregados e dos objetivos, seria possível apontar para o salutar papel desempenhado pelo Tribunal enquanto agente externo atuante para aprendizagem em política pública (*policy learning*), “abertura” e avaliação do funcionamento dos processos administrativos de prestações de contas dos recursos públicos destinados ao setor audiovisual brasileiro.

Isso porque, antes dessa interação com a Corte de Contas, a Política Nacional do Audiovisual poderia ser ilustrada, esquematicamente, segundo o modelo de “*Political System*” de David Easton (1965), devido à grande opacidade do seu núcleo (*black box*), especialmente quanto aos déficits de governança e de *accountability* na gestão dos recursos públicos injetados nessa política setorial, conforme foi possível observar a partir dos “achados” de auditorias da Corte de Contas sobre a metodologia “Ancine+Simple”.

Na Figura 3 abaixo, o modelo (diagrama) de “*The Political System*” adaptado de Easton (1965, p. 32) permite a ilustração tanto daquilo que estaria aparentemente visível nessa política pública durante a fase de execução de acompanhamento e de prestação de contas sob a vigência da “Ancine+Simple”, em período anterior ao intensivo controle do TCU, como, por exemplo, os indicadores de volume de recursos públicos desembolsados e número de filmes produzidos e lançados ao ano, quanto daquilo que estaria invisível (*black box*), como os diversos “achados” de irregularidades na metodologia simplificada, além de um aumento desenfreado no passivo de prestações de contas, acumulado ao longo dos anos de planejamento e de implementação dessa política setorial.

**Figura 3. Aplicação do diagrama de “*Political System*” (EASTON, 1965) à Política Nacional do Audiovisual durante a vigência da “Ancine+Simple”**



Fonte: Elaboração própria a partir de EASTON (1965, p. 32)

Outrossim, seria importante ressaltar o contexto histórico mais amplo que, de certa maneira, seria mais permissivo a existência de modelos fechados como esse, até então desconectado de boas práticas de governança pública. Para isso, é apropriada a observação da pesquisadora Marianna Montebello Willeman (2016) contextualizando o interesse pela *accountability* no Brasil e nos países latino-americanos. Para a autora, isso decorreria, sobretudo, de sua fragilidade e insuficiência, o que vulnerabilizaria a qualidade dessas democracias.

No caso da “Ancine+Simples”, a precariedade e a carência de ferramentas de transparência e de *accountability*, demonstradas peremptoriamente por meio do exercício de controle externo pelo TCU, tornaram-na objeto de atenção dessa pesquisa empírica, a fim de se investigar se as recomendações e as determinações exaradas pelo órgão de controle influenciaram uma profunda remodelagem das premissas e dos arranjos institucionais vigentes até o momento.

Em outras palavras, nesse estudo de caso, identificar se o cenário de irregularidades foi substituído por uma política pública remodelada e sustentável, como decorrência das auditorias do Tribunal, trata-se de algo relevante, inclusive, para futuras pesquisas acerca dessa política setorial, bem como sobre os impactos de controle externo sobre a mesma. Ademais, ao longo do desenvolvimento de cada um dos Capítulos subsequentes, serão abordadas as capacidades institucionais de responsividade, longevidade, geração de indicadores de desempenho (eficácia, eficiência e efetividade), e sustentabilidade por parte desse subsistema político-administrativo (atores, instituições e ideias) que esteia essa importante política pública cultural.

No tocante à averiguação dessas capacidades, não obstante as dificuldades iniciais de responsividade por parte dos gestores públicos responsáveis por atender tempestivamente e a contento as determinações do TCU, incluindo a exigência de elaboração urgente de um Plano de Ação para superação das irregularidade e para enfrentamento de todo passivo, observa-se, por exemplo, que recentemente esse documento de planejamento foi apresentado ao Tribunal pela Ancine e, finalmente, aceito e aprovado por meio do Acórdão n.º 12.897, 2ª Câmara, de 17 de novembro de 2020. Nesses termos, seria possível inferir que as auditorias e o conjunto de deliberações de controle externo, enunciadas até o momento, têm dado concretude ao desempenho do papel institucional de “terceira parte supervisora” pelo TCU frente ao caso da “Ancine+Simples”.

Segundo Pierre Rosanvallon (2008, p. 276-278), “*supervisory third party*” (terceira parte supervisora) se trata de um agente externo dotado de capacidade de tomar ações

corretivas e, quando for o caso, impor sanções; isto é, um agente que exerce uma vigilância ágil e transparente em face das disfunções de determinado sistema e instituições que o integram. Para o autor, os mecanismos de auditoria propiciariam a divulgação completa das informações e das circunstâncias e, assim, complementariam o sistema de vigilância, ao lado de instrumentos de certificação e de avaliação disponíveis nos mercados, viabilizando também a restauração da confiança e da legitimidade das instituições.

Por outro lado, cabe salientar que, embora tais conclusões de Rosanvallon (2008, p. 276-278) se reportem mais diretamente à governança corporativa (esfera econômica), os rituais de verificação e de escrutínio público gerados pelas auditorias de controle externo também seriam positivos para a governança do setor público (esfera política). Premissa essa que permite a atribuição ao TCU do papel de agente externo de controle de processos políticos, incluindo políticas públicas, que são realizados em nome do interesse público e da sociedade representada.

Fazendo uso desse ângulo de análise de Rosanvallon (2008, p. 253), no caso da “Ancine+Simples”, seria possível também dizer que o órgão de controle tem atuado, em certa medida, como agente de “contra-poder” (*counter-power*) diante do subsistema político-administrativo dessa política setorial na medida em que vem executando um controle técnico focado na análise da qualidade, da transparência, e da responsabilização da gestão e dos gestores da coisa pública no setor audiovisual fomentado com recursos do erário.

Isso posto, indaga-se se haveria outras especificidades a serem consideradas ao se empregar o polissêmico conceito de “*accountability*” no presente estudo de caso. Em primeiro lugar, etimologicamente, trata-se de palavra de língua inglesa derivada do latim “*ad + computare*” (contar para ou contar com), recorrentemente, empregada em pesquisas sobre gestão e controle de políticas públicas em democracias modernas, sendo, por isso, um conceito desafiador para o pesquisador em razão de seu amplo campo semântico. Em sua expressão mais genérica, seria possível compreendê-la “como uma ‘questão de sensibilidade e condizência com as expectativas’ geradas e expressas nas leis e nas relações sociopolíticas em geral”, tal como salientado por Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm (2009, p. 284).

Sabrina Nunes Iocken (2018, p. 52) se reporta ao contexto inglês do Século XVII para abordar como foi possível a formulação de um modelo de controle de gastos públicos mediante o método da contabilidade de partida dupla (receitas *versus* despesas), bem como o nascimento de um sistema público de mensuração da ação pública. Refinando sua perspectiva histórica, a autora também descreve o fato de que a Coroa Inglesa para financiar a guerra

anglo-holandesa de 1665-1667 aceitou que o Parlamento executasse um controle mais organizado sobre o uso dos fundos públicos e, para isso, foi criada uma *Accounts Commission*. Assim, observa-se que dessa primeira experiência inglesa emergiu um embrião de sistema de *accountability*.

Reportando-se ao contexto brasileiro, Fernando Filgueiras (2018, p. 88-89), para além da ênfase à origem anglo-saxã e à evolução da ideia de responsabilidade e de responsabilização política, posiciona o surgimento da exigência de *accountability* nos países latino-americanos durante as décadas de 80 e 90, período histórico no qual esse conceito foi amplamente retomado no ambiente de reformas estatais estimuladas por organizações multilaterais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, servindo, por seu turno, de “credencial” indispensável ao aprimoramento da qualidade democrática, da gestão, e da governança do setor público nesses países.

Dentre os autores que se destacam na literatura especializada em função da abordagem da *accountability* nesse contexto contemporâneo latino-americano, o cientista político Guillermo O’Donnell (1993) tem sido notória referência ao tratar esse conceito de maneira bidimensional. Em sua dimensão vertical, a *accountability* seria um desdobramento da democracia eleitoral-representativa e significaria a responsividade das políticas governamentais às preferências dos eleitores. De modo complementar a essa, em sua dimensão horizontal, ela seria de natureza interestatal, sendo desempenhada por agências estatais legalmente constituídas para o controle de instituições estatais e de seus respectivos agentes públicos.

Outrossim, avançando-se para análise de possíveis aplicações desse conceito, o sociólogo Amitai Etzioni (2009, p. 288), ao investigar concepções alternativas, refere-se criticamente ao seu uso “simbólico” que, usualmente, remete aos seguintes contextos concretos: para referir-se a mais responsabilidade e sensibilidade; para se reportar a uma maior consideração e atenção junto à comunidade; ou para exigir maior compromisso com “valores”. Desse modo, a “*accountability* como gesto” guardaria pouca ou nenhuma instrumentalidade, e, por isso, poderia se tornar um pretexto sutil para inação ou mera concessão verbal (retórica).

O referido autor também analisa seu emprego como “política realista” (*realpolitik*) que refletiria a totalidade de forças que atuam no sistema (partidos, governos, grupos de interesse, entre outras), seja para mantê-lo inalterado, seja para remodelá-lo. Nesse contexto, um grupo com maior alavancagem (*status*, renda e escolaridade, por exemplo) teria mais poder para tornar esse sistema mais subserviente aos seus interesses. Desta forma, uma *accountability*

voltada para um grupo, quase sempre, implicaria em menos *accountability* para outro. (ETZIONI, 2009, p. 291-292).

Além disso, Etzioni (2009, p. 292-294) discute a “abordagem formal (ou legal)”, cuja ênfase recairia sobre a instituição de “freios e contrapesos”, apontando que ela vem perdendo força na ciência política, porém, ainda contaria com certa popularidade no campo da administração pública. Para mais, o autor salienta o ceticismo por parte dos cientistas sociais em relação aos mecanismos formais e legais de *accountability*. Reportando-se ao sistema de saúde norte-americano, exemplifica essa visão cética ao ressaltar que agentes detentores de poder podem promover sua própria reunião antecedente à reunião formal, tornando essa última uma chancela de pautas previamente decididas por esses mesmos agentes, havendo, portanto, uma *accountability* formal com um foco maior de atenção do que uma *accountability* verificável nas práticas dos gestores.

Finalmente, Etzioni (2009, p. 296) propõe uma abordagem de ampla de “orientação”, segundo a qual a *accountability* se basearia em uma variedade de forças – simbólica, política, e legal, tal como apresentadas nas abordagens acima –, adicionando-se também a esse enfoque um componente moral, isto é, que englobe os “valores” internalizados pelos administradores que os influenciariam na busca de coalização de interesses em benefício de uma ampla *accountability*.

Diante dessas formulações de Amitai Etzioni (2009), o professor Francisco G. Heidemann (2009, p. 301), cotejando-as com as visões de outros autores de referência, elabora a ideia de que a *accountability* conjugaria tanto um sentido amplo de “ética da responsabilidade” quanto um sentido estrito de relações sociais circunscritas a determinados contextos, a exemplo dos sistemas racional-burocráticos. Inspirado em Alberto Guerreiro Ramos (1966), o autor ressalta que a “ética da responsabilidade” teria origem social e externa, além de corresponder a uma ação racional referida a fins (funcional/pragmática). Essa dimensão extrínseca colocaria frente a frente o detentor de expectativas (cidadão, por exemplo) e o agente encarregado de provê-las (administração pública, por exemplo).

Aprofundando esse enfoque, Heidemann (2009, p. 304) ressalta que os pesquisadores americanos Romzek e Dubnick (1987) buscaram superar a estrita compreensão de “prestação de contas” focada em falhas técnicas e gerenciais por meio da ideia de estratégia de administração de expectativas atrelada ao conceito de *accountability*. Sob esse ângulo, a prestação de contas pública exigiria meios pelos quais as repartições e seus integrantes administram as expectativas geradas tanto dentro como fora da organização.

Consoante esse o ângulo trazido por Heidemann (2009), a partir de reflexões acerca da abordagem valorativa de Etzioni (2009), que sinaliza para a ideia de administração de expectativas de maneira conexa ao conceito de *accountability*, seria possível verificar como essa dimensão ética também emerge dos juízos exarados pela Corte de Contas em face da “Ancine+Simple”. Em um dos principais relatórios acerca desse caso, o Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017<sup>16</sup>, a unidade técnica afirmou que metodologia simplificada de prestação de contas, adotada pela Agência, não teria sido capaz de garantir a esperada transparência e a desejada *accountability* no uso dos recursos públicos, seja de fomento direto (FSA) ou indireto (mecanismos e leis de incentivo fiscal). Para a Cortes de Contas, a análise relativa à efetividade, à eficiência e à eficácia por parte dessa metodologia também se apresentou prejudicada e aquém de padrões aceitáveis na Administração Pública.

Nesse sentido, seria possível notar, no início da Auditoria de Conformidade circunstanciada nesse relatório, uma aparente colisão de expectativas entre auditor e auditado. De um lado, a Agência, inicialmente, reportava-se a “Ancine+Simple” como importante etapa de sua “nova dinâmica para a gestão do financiamento do audiovisual”<sup>17</sup>. De outro lado, o Ministro Relator do caso<sup>18</sup>, André Luís de Carvalho, com base nos relatórios elaborados pela unidade técnica, foi categórico ao endossar os diversos “achados” de auditoria e afirmar que a metodologia contrariou a legislação aplicável, falhando no alcance de seus objetivos, porque houve uma diminuta redução do passivo “estoque”, com o gravame de isso ter ocorrido em detrimento da existência de mecanismos mais robustos capazes de evitar fraudes nas declarações das execuções de despesas. Também salientou que a referida metodologia não anteviu controles internos que evitassem aprovação de prestação de contas apenas com informações declaratórias e sem a adequada comprovação dos gastos declarados pelos proponentes. Além disso, o Ministro Relator também questionou a regulamentação interna que serviu de esteio a essa nova sistemática, as Instruções Normativas n.º 124 e n.º 125, de 2015, pois ambas não atendiam aos princípios da prestação de contas e da *accountability*, dando azo à aprovação de despesas sem a necessária documentação comprobatória e análise financeira.

---

<sup>16</sup> Peça n.º 215 do TC n.º 017.413/2017-6. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

<sup>17</sup> Cf. **Ancine+Simple, nova dinâmica para a gestão do financiamento do audiovisual**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2015).

<sup>18</sup> Cf. Peça n.º 242 do TC n.º 017.413/2017-6 contendo Proposta de Deliberação sobre a Metodologia “Ancine+Simple”, elaborada pelo Ministro Relator, André Luís de Carvalho, que subsidiou o Acórdão n.º 721, de 2019. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

À vista disso, cumpre ainda destacar que embora a proposta da “Ancine+Simples” estivesse ancorada nas premissas de simplificação, de redução do passivo e de melhor acompanhamento da execução dos recursos públicos injetados em projetos audiovisuais<sup>19</sup>, o órgão de controle externo, conforme avançava nas auditorias, foi consolidando opinião técnica bem diversa. Isso a partir da análise das evidências coletadas, à época, da expedição do Relatório de Levantamento de Auditoria “Fiscalis” n.º 529, de 2016 (TC n.º 014.483/2016-5) sobre a Ancine, realizado em 2016, e que teve como foco: **a)** conhecer seu funcionamento, em especial, seus essenciais objetivos finalísticos; **b)** identificar, a partir de análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), os principais riscos para execução de seus objetivos estratégicos; e **c)** subsidiar futuras ações de controle sobre a Agência.

Ou seja, observa-se que as expectativas de órgão de controle e agência reguladora perante as deficiências de *accountability* encontradas na metodologia simplificada, no princípio, eram bem antagônicas. No entanto, conforme se detalhará nos Capítulos subsequentes, verificou-se que a Agência foi adotando uma posição de maior deferência para com o órgão de controle a ponto de extinguir por completo a referida metodologia, além de remodelar todo sistema de controle e de acompanhamento da execução e da prestação de contas de recursos destinados a projetos audiovisuais fomentados.

#### 2.4. Metodologia “Ancine+Simples”

Por fim, é igualmente importante registrar a escassez de referências teóricas que já tenham abordado a chamada metodologia “Ancine+Simples” ou as ações de controle externo em face de seus problemas e irregularidades. Nesse aspecto, conforme destacado, anteriormente, esse estudo aborda um fenômeno “caso” que ainda está em curso no tempo presente. Assim, em função da contemporaneidade do fenômeno, não foram identificadas pesquisas que abordassem de maneira mais aprofundada essa metodologia simplificada e as respectivas auditorias da Secex-RJ sobre a mesma.

Também não foram identificados estudos que avaliassem os impactos dessa interação entre agente de controle externo (TCU) e agente executor da política (Ancine) para o subsistema político-administrativo (atores, instituições e ideias) que esteia a política pública

---

<sup>19</sup> Cf. Peças n.º 21 e n.º 22 do TC n.º 014.483/2016-5, nas quais se registra que, em atendimento ao Relatório de Levantamento de Auditoria “Fiscalis” n.º 529, de 2016, a Ancine apresentou os fundamentos jurídicos, Decreto n.º 8.281, de 2014 e Instruções Normativas n.º 124 e n.º 125, de 2015, bem como a metodologia e o fluxograma de trabalho para suas análises de prestações de contas, a chamada “Ancine+Simples”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

de desenvolvimento do setor audiovisual na atualidade. Relativamente a essa escassez de fontes teóricas sobre o tema pesquisado, cabe sublinhar que, de maneira geral, as pesquisas disponíveis acerca de políticas públicas focalizadas no setor audiovisual brasileiro (IKEDA, 2015; MARSON, 2009; RUFINO, 2017; SOUSA, 2018) não as tratam segundo o ponto de vista da *accountability*, da governança do setor público ou de outro enfoque conexo ao controle externo. Tampouco esses estudos produzidos realizam uma análise sobre eventuais controles do TCU e subsequentes problemas “impactos” gerados na seara dessa política pública.

Por outro lado, vale mencionar que duas análises que buscam colocar em perspectiva crítica o papel do TCU frente ao caso “Ancine+Simple” foram publicadas sob a forma de artigo de opinião no Portal JOTA. André de Castro O. P. Braga (2019), pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP, em “O TCU e a busca da causalidade perdida”, pretendeu questionar se essa metodologia simplificada teria realmente o potencial de causar um crescimento de práticas ilícitas na prestação de contas de projetos audiovisuais e se a utilização de “auditorias de impacto” poderia auxiliar a Corte de Contas para uma melhor tomada de decisão em casos como esse de inovação no serviço público.

E, finalmente, Gustavo Leonardo Maia Pereira (2019), também pesquisador do Observatório do TCU, em artigo “A importância da técnica decisória no controle público”, apontou, de maneira geral, para ocorrência de impactos decorrentes da técnica decisória utilizada pelo TCU no controle dessa metodologia, como o emprego de postura adversarial, imprecisão na mensagem de controle que pretendia passar à Ancine, e possível efeito colateral indesejado de prejudicar relações público-privadas do setor audiovisual.

## 2.5. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca da “Ancine+Simple”

Preliminarmente, cumpre salientar que o conjunto de processos e respectivos acórdãos do TCU, detalhados a seguir, não foi selecionado por número ou por ano de produção da decisão, mas sim por processos que tratassem do tema “metodologia Ancine+Simple” e que, simultaneamente, recaíssem sob a entidade auditada Agência Nacional de Cinema (Ancine), o jurisdicionado mais atingido por determinações e recomendações enunciadas pelo Plenário e pela 2ª Câmara do Tribunal.

Observou-se também que esses processos de controle externo estavam encadeados na linha do tempo e, por isso, poderiam ser representados como um “fluxo” decisório da Corte de Contas que, a partir do questionamento de irregularidades decorrentes da implementação

da citada metodologia simplificada, vem se complexificando e, assim, remodelando todo o sistema de *accountability* da Política Nacional do Audiovisual.

Por esse ângulo, os seguintes processos e respectivos acórdãos neles contidos – TC n.º 014.483/2016-5, Acórdão n.º 2.959/2016-5; TC n.º 011.908/2018-1, Acórdãos n.º 4.835, de 2018 e n.º 12.502, de 2019 e n.º 1.383, de 2020; TC n.º 017.413/2017-6, Acórdãos n.º 721, de 2019, n.º 992, 2019 e n.º 1.417, de 2019; TC n.º 040.341/2019-4, Acórdãos n.º 5.948, de 2020 e n.º 12.897, de 2020 – serão apresentados adiante como um *continuum*, tal como ilustrado pela Figura 4, abaixo.

**Figura 4. Fluxo decisório do TCU relativo ao caso “Ancine+Simples”.**



Fonte: Elaboração própria a partir do referencial jurisprudencial coletado junto ao TCU.

### 2.5.1 Processo TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine)

O primeiro processo de auditoria a tratar da “Ancine+Simples” foi o Levantamento de Riscos da Ancine, realizado no bojo do processo TC n.º 014.483/2016-5<sup>20</sup>, composto por 42 peças, podendo ser organizado em três grandes subconjuntos: **i)** Relatório de Levantamento de Auditoria (Relatório de Fiscalização n.º 529, de 2016) elaborado pelos auditores da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União do Rio de Janeiro (Secex-RJ) com foco

<sup>20</sup> O TC n.º 014.483/2016-5 foi encerrado e arquivado por Despacho de Encerramento da Secex-RJ pois, nos termos do Acórdão n.º 2.959, de 2016, Plenário, cumpriu o objetivo do Levantamento de Auditoria (Relatório de Fiscalização n.º 529, de 2016).

na Agência; ii) Elementos comprobatórios e evidências coletados por essa Secretaria junto ao ente auditado; e iii) Acórdão n.º 2.959, de 2016, incluindo Voto e Relatório expedidos pelo Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa.

Em resumo, esse Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex-RJ, emitido em 3 de setembro de 2016, buscou atender às seguintes finalidades: **a)** conhecer o funcionamento da Agência, em especial, seus essenciais objetivos finalísticos; **b)** identificar, a partir de análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), os principais riscos para execução de seus objetivos estratégicos; e **c)** subsidiar futuras ações de controle sobre a Ancine.

A unidade de análise escolhida pela unidade técnica foram os macroprocessos finalísticos da Ancine “Arrecadar, Desenvolver, Fiscalizar, Regular”, mapeados a partir da identificação de suas competências legais, previstas na MP n.º 2.228-1, de 2001, de metas e objetivos previstos no Mapa Estratégico, e de informações orçamentárias inscritas no Programa Temático 2027 “Cultura: Preservação, Promoção e Acesso” do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015<sup>21</sup>, mais especificamente, no Objetivo 0785 de:

Regular, fiscalizar e fomentar a indústria audiovisual, visando ao seu desenvolvimento, ao fortalecimento das empresas nacionais, à ampliação da produção, inovação e difusão das obras e dos serviços audiovisuais brasileiros, assim como à garantia de acesso à população.

Três iniciativas da Agência foram destacadas pelos auditores “Programa Brasil de Todas as Telas”, “Ancine+Simples” e “Sistema de Controle de Bilheteria (SCB)”. Dentro do macroprocesso “Desenvolver”, relativamente a “Ancine+Simples”, o Relatório de Fiscalização n.º 529, de 2016, fez uma descrição sucinta sobre o fluxo de prestação de contas de projetos operado por essa metodologia “*Caso o projeto tenha cumprido seu objeto, cinco por cento desses projetos serão sorteados e submetidos à análise mais detida de suas prestações de contas*”.

Ao fim do referido relatório, concluiu-se que a Ancine, à época, apresentava um quadro geral de riscos de nível moderado a baixo. Contudo, dentre os 20 (vinte) riscos apurados, 2 (dois) foram classificados como de nível “alto”: Risco 1 “Demandar tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas” e Risco 2 “Demandar tempo excessivo para resolver questões internas”.

---

<sup>21</sup> Cf. Anexo I do Plano Plurianual 2012-2015 “Programas Temáticos”. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015).

Segundo essa auditoria, o primeiro risco (R1) poderia prejudicar toda a atuação da Agência porque suas atividades finalísticas, em boa parte, estavam ancoradas na relação com público externo e na necessidade de tempestivo atendimento a demandas. O segundo (R2) estava vinculado ao primeiro (R1) e potencializava o perigo de transformar a Ancine em uma instituição morosa e pouco eficiente.

Em seu voto, o Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa propôs que as ações fiscalizatórias sugeridas pela Secretaria prosseguissem por meio de futuras auditorias com foco no que fora mapeado na Ancine. Em sessão extraordinária de caráter reservado do Plenário da Corte de Contas, os demais Ministros seguiram a relatoria e enunciaram o Acórdão n.º 2.959, de 16 de novembro de 2016, para determinar à Secex-RJ que avaliasse “*a conveniência e a oportunidade de incluir, nos próximos planos de fiscalização, ações de controle voltadas ao aprofundamento da análise dos objetos relacionados aos riscos identificados no presente levantamento (...)*”. Argumento técnico que subsidiou a superveniente abertura de Auditoria de Conformidade, detalhada a seguir.

### **2.5.2 Processo TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade)**

Avaliadas a conveniência e a oportunidade consignadas no Acórdão n.º 2.959, de 2016, Plenário, foi aberta a Auditoria de Conformidade por meio do processo TC n.º 017.413/2017-6, composto por cerca de 460 peças, a qual pode ser subdividida em seis grandes subconjuntos documentais: **i)** Representação, incluindo documentos de instrução, formulada pela Secex-RJ em face das unidades jurisdicionadas Ancine e MinC (atualmente Ministério do Turismo ao qual está vinculada a Ancine); **ii)** Elementos comprobatórios e evidências coletados pela Secex-RJ junto a esses jurisdicionados; **iii)** Recursos (Embargos de Declaração, opostos tanto pela Ancine como pelo Ministério Público junto ao TCU); **iv)** Acórdãos n.º 721, de 2019, Plenário, incluindo Voto e Relatório do Ministro Relator André Luís de Carvalho; n.º 992, de 2019, Plenário, incluindo Voto e Relatório do Ministro Relator André Luís de Carvalho e Declaração de Voto do Ministro Revisor Bruno Dantas; e n.º 1.417, de 2019, Plenário, incluindo Voto e Relatório do Ministro Relator André Luís de Carvalho e Declaração de Voto do Ministro Revisor Bruno Dantas; **v)** Instrução de admissibilidade do recurso (pedido de reexame) interposto por Ancine e Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur) em face do Acórdão n.º 721, de 2019, que foi aceito pela Secretaria de Recursos do Tribunal (Serur/TCU); **vi)** Designação, por sorteio, de novo relator, Ministro Raimundo

Carreiro, autoridade a qual caberá a análise desse recurso ainda pendente de avaliação e julgamento pelo Plenário.

Em síntese, a Representação (Relatório de Fiscalização “Fiscalis” n.º 232, de 2017) decorreu do processo conexo TC n.º 014.483/2016-5, tratando-se de uma ação de fiscalização de conformidade dos processos de prestações de contas de projetos audiovisuais fomentados processados pela Ancine. A partir dos achados de auditoria coletados no período de 01/01/2016 a 30/06/2017, de acordo com a unidade técnica da Corte de Contas, a Agência teria destinado recursos ao setor audiovisual brasileiro sem estar dotada de uma adequada metodologia de prestações de contas e de fiscalização desses recursos públicos destinados a esse setor. Nesse passo, para os auditores, a chamada metodologia “Ancine+Simple” implementada pela Agência para a análise de todos os projetos audiovisuais não se mostrou capaz de garantir a transparência e a desejada *accountability* no uso dos recursos públicos desembolsados, e tampouco parecia estar aderente à efetividade, à eficiência e à eficácia indispensáveis a boa e regular gestão pública desses recursos.

O “Fiscalis” n.º 232, de 2017, subdivide-se em 5 (cinco) partes: Apresentação; Introdução; Achados de Auditoria; Conclusão; e, por fim, Proposta de Encaminhamento. Na Apresentação, a unidade técnica destacou dois pontos que chamaram a atenção acerca dessa metodologia desde o Levantamento de Riscos da Ancine, em 2016: **a)** a simplificação e a suposta celeridade do processo de prestação de contas se davam em detrimento da verificação de documentos comprobatórios de despesas, o que acabava por resultar em aprovações de prestações de contas sem a conferência de qualquer documento que atestasse os gastos; **b)** utilização de amostragem para sorteio e seleção de projetos sobre os quais recairia a análise completa de contas, o que, na prática, resultava em um montante de análises de prestação de contas com a verificação completa dos documentos comprobatórios de despesas em patamar inferior a 5 % (cinco por cento), além da não verificação, na prática, da alegada celeridade de superação do passivo, posto que o passivo, ao contrário, acumulou-se exponencialmente ao longo do tempo.

Na Introdução, a unidade técnica aprofundou sua análise acerca dos fundamentos dessa metodologia apontando a legislação legal e infralegal que justificaria seu emprego pela Ancine. Também mencionou as referências de auditoragem e controle utilizadas para elaboração do “Fiscalis” n.º 232, de 2017, tais como: Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU n.º 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria TCU n.º 168, de 30 de junho de 2011) e Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009. A partir disso, os auditores formularam 11

(onze) questões de auditoria para a condução dos trabalhos do Relatório de Fiscalização “Fiscalis” nº 232, de 2017<sup>22</sup>:

**Questão 1:** Os procedimentos simplificados para análise de prestações de contas dos recursos destinados a projetos audiovisuais de competência da Ancine, disciplinados em seus normativos internos e denominados Ancine+Simple, proporcionam a apropriada aferição acerca do cumprimento do objeto e finalidade do projeto e da regular utilização dos recursos públicos federais disponibilizados? (IN-Ancine 124/2015, art. 2º, XXI).

**Questão 2:** Os procedimentos e critérios adotados para a avaliação dos objetivos previstos e alcançados, consistentes na aferição de cumprimento de objeto, são suficientes para fundamentar adequadamente a análise da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução)? (Decreto 8281/2014, art. 7º; IN-Ancine 124/2015, art. 2º, V, XVIII, e arts. 27, 29 a 32).

**Questão 3:** Os procedimentos e critérios adotados para a avaliação dos objetivos previstos e alcançados, consistentes nas análises processual, documental e contábil, são suficientes para fundamentar adequadamente a análise da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução)? (Decreto 8281/2014, art. 7º; IN-Ancine 124/2015, art. 2º, XXI, XXV, II, IV, I, e arts. 27, 29 a 32).

**Questão 4:** Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de ressalvas à aprovação da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução) são suficientes para a detecção de falhas ou impropriedades? (IN-Ancine 124/2015, arts. 30, II, e 31).

**Questão 5:** Os procedimentos de verificação e relato de ocorrências ensejadoras de não aprovação da prestação de contas (referente a sua etapa de Acompanhamento da Execução) são suficientes para a detecção de irregularidades ou ilegalidades? (IN-Ancine 124/2015, arts. 30, III, e 32).

**Questão 6:** Os procedimentos adotados para a Análise Orçamentária dos documentos comprovantes das despesas que compõem a Relação de Pagamentos, quanto aos aspectos da qualidade e da relação com os itens orçamentários do projeto aprovado (referente à etapa de Análise Financeira Complementar do exame da prestação de contas), são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas? (IN-Ancine 124/2015, arts. 28, 2º, XXVI, a, e III).

**Questão 7:** Os procedimentos adotados para a Conciliação Bancária das despesas constantes da Relação de Pagamentos com os débitos efetuados em contas correntes que receberam recursos para a execução do projeto (referente à etapa de Análise Financeira Complementar do exame da prestação de contas), são suficientes para a detecção de inconsistências correlatas? (IN-Ancine 124/2015, arts. 28, 2º, XXVI, b, e VII)

**Questão 8:** As seleções de projetos efetuadas para a composição do Plano Amostral, sistemática de controle por amostragem adotado pela Ancine, mediante sorteio, em sessão pública, de projetos que tiveram prestação de contas antecipadamente aprovadas, resultaram na detecção de inconsistências ensejadoras da não aprovação das correspondentes prestações de contas? (Decreto 8281/2014, art. 8º; IN-Ancine 124/2015, arts. 28, I, 73).

**Questão 9:** A sistemática de controle por amostragem adotada pela Ancine, consistente em sorteio de projetos a serem submetidos à Avaliação Financeira Complementar no exame das respectivas prestações de contas finais, tem amparo legal e consonância com o princípio constitucional da prestação de contas, previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal? (Decreto 8281/2014, arts. 8º, 2º (NR ao art. 15, § 2º, do Dec. 6299/2007); IN-Ancine 124/2015, art. 28, I, 73).

**Questão 10:** A orientação, a cargo da Ancine, dos agentes financeiros credenciados, quanto à atuação fiscalizadora nas operações feitas com recursos do FSA, inclusive quanto à prestação de contas dos recursos por eles repassados, tem resultado na apropriada aferição, por parte desses agentes, acerca do cumprimento do objeto e finalidade do projeto e da regular utilização dos recursos públicos federais

---

<sup>22</sup> Peça n.º 215 do TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade).

disponibilizados? (Decreto 8281/2014, art. 2º (NR ao art. 15, § 3º, do Decreto 6299/2007).

**Questão 11:** As deliberações da Diretoria Colegiada da Ancine ou da instância competente do Agente Financeiro do FSA quanto ao mérito das prestações de contas e aos seus efeitos (sancionadores e outros), geralmente, são consentâneas com as recomendações originárias das análises técnicas a cargo dos setores responsáveis? (IN-Ancine 124/2015, art. 30, caput e parágrafo único, 24, § 4º, 28, § 3º, 45, § 2º, 48, § 2º etc.).

Por fim, na Introdução, a unidade técnica deu ênfase ao volume de recursos fiscalizados nesse processo, perfazendo o total de R\$ 1.253.301.216,13, sendo R\$ 1.083.056.092,95 de recursos provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e R\$ 170.245.123,18 decorrentes de orçamento próprio da Ancine ou de mecanismos e leis de incentivos fiscais (Lei n.º 8.685, de 1993, por exemplo). Também ressaltou os benefícios decorrentes dessa auditoria de conformidade: correção de irregularidades ou impropriedades; o incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programas de governo, incluindo aqueles executados pela Ancine, e o total de R\$ 994.921,14, referente a débitos, em valores originais.

Na terceira parte do Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, foram catalogados os seguintes “achados” de auditoria, sumarizados abaixo:

(i) Constatação de não aderência do procedimento de análise por amostragem da metodologia “Ancine+Simples” ao princípio constitucional da prestação de contas. “Achado” circunstanciado a partir das seguintes evidências: falta de verificação dos comprovantes despesas, equívoco na utilização de ferramenta de amostragem (técnica de auditoria em lugar de técnicas de prestação de contas) e emprego de sorteio como ferramenta de análise e de tomada de contas;

(ii) Verificação de existência de disposições normativas, em regulamentos editados pela Ancine, ensejadoras de meras ressalvas que, na verdade, constituiriam irregularidades graves e deveriam ensejar a reprovação das contas e a respectiva instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), como o caso dos incisos IV e XIII do art. 31<sup>23</sup> da IN n.º 124, de 2015;

(iii) Constatação de celebração de avenças (contratos) dirigidas a produções audiovisuais em quantidade superior à capacidade operacional da Agência. “Achado” circunstanciado a partir das evidências de que a Ancine realizava inspeções *in loco* em

---

<sup>23</sup>Cf. os incisos IV e XIII do art. 31 da IN n.º 124, de 2015: “IV – deixarem as proponentes de fixar as informações de identificação do projeto nos comprovantes de despesas, contrariando os termos do art. 10;” e “XIII – lançar um mesmo documento fiscal nas Relações de Pagamentos (Informações Financeiras) de diferentes projetos de uma mesma proponente, com o correspondente débito na conta corrente; (...)”. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2015).

quantidade insuficiente, de que existia elevado estoque de processos ainda em situação de recebimento de análise e subsequente julgamento de contas – 1816 projetos em “passivo” no ano de 2017 –, e omissão por parte dos agentes financeiros do FSA quanto a exame e deliberações de prestações de contas sob suas alçadas;

(iv) Averiguação de execução de itens orçamentários em valores substancialmente diferentes do orçamento aprovado sem justificativa adequada. “Achado” delimitado a partir das evidências de que proponentes executaram itens orçamentários em valores maiores que 20 % àqueles aprovados para esses mesmos itens, isso sem nenhum comprovante de despesa que justificasse a extrapolação de rubricas dessa maneira;

(v) Constatação de insuficiência e/ou inadequação das análises realizadas, dificultando a identificação de falhas ou irregularidades passíveis de ensejar a “ressalva” ou a “reprovação” das prestações de contas dos projetos audiovisuais. “Achado” definido a partir das evidências de que análises da Agência foram insuficientes e não se pronunciaram sobre situações ensejadoras de “ressalvas” e de “reprovações” de contas tipificadas na IN n.º 124, de 2015;

(vi) Observação de uso de recursos públicos para pagamento de tributos de natureza personalíssima que, segundo a unidade técnica, deveriam onerar pessoalmente o contratado, tal como dispõe a Súmula n.º 254<sup>24</sup> do TCU. “Achado” circunstanciado a partir das evidências de que o Erário teria arcado com despesas que deveriam recair sobre as proponentes ou sobre as empresas “PJs” que lhes prestaram os serviços;

(vii) Constatação de que a Ancine, mesmo quando visualizou possíveis irregularidades em processos de prestação de contas, não teria desencadeado a devida apuração. “Achado” delimitado a partir das evidências de que a Agência constataria irregularidades em determinado projeto, mas não o submeteria às apurações devidas, sob o pretexto de que o projeto não teria sido sorteado para análise complementar (orçamentária e financeira);

(viii) Constatação de danos ao erário, decorrentes da realização de despesas em proporções muito superiores àquelas registradas nos orçamentos aprovados, sem justificativa apropriada, a exemplo de itens como Viagens – extrapolação de 158% - e Alimentação – extrapolação de 181%, o que foi alvo de crítica da Secex-RJ, pois, na visão dos auditores, o orçamento aprovado deveria ser a principal referência para análise das despesas executadas e,

---

<sup>24</sup> Cf. **Súmula 254 do TCU**: “O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas ‘ BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

por isso, deveria possuir valor cogente, conforme dispõe as próprias normas de prestação de contas da Ancine<sup>25</sup>.

(ix) Verificação de que foram acatadas comprovações de despesas mediante documentação meramente declaratória, sem qualquer valor fiscal, emitida pelos próprios proponentes ou terceiros. “Achado” identificado a partir de evidências de que a Agência aceitaria documentação declaratória sem qualquer valor fiscal, sendo essa emitida, na maioria das vezes, pelos próprios interessados beneficiários (proponentes). Com relação a esse “achado”, a unidade técnica ressaltou a jurisprudência consolidada<sup>26</sup> do TCU de inaceitabilidade de prestações de contas com caráter meramente declaratório;

(x) Averiguação de comprovação de despesas mediante documentação emitida por sociedades empresárias de composição assemelhada à do próprio proponente ou localizadas no mesmo endereço comercial. “Achado” circunstanciado a partir de evidências de transações nas quais proponentes efetuavam pagamentos para empresas com quadro societário assemelhados, configurando-se um pagamento “a si mesmo” (autopagamentos ou autocontratos), o que demonstraria, de acordo com a unidade técnica, uma grave violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, além do problema de aumento, sem a devida transparência, da remuneração paga às produtoras, já contempladas com uma taxa de gerenciamento. Para os auditores, esse achado se agravaria pelo fato de que empresas constituídas sob o mesmo endereço poderiam configurar a irregular prática de “empresas noteiras”.

Para além desses robustos achados de auditoria, a unidade técnica relacionou um “achado” adicional mais amplo que abordou a política pública para o desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro, ao opinar sobre a utilização de recursos públicos em desacordo com as finalidades da Lei de Incentivo à Cultura (Lei n.º 8.313, de 1991), da Lei do Audiovisual (Lei n.º 8.685, de 1993) e da Política Nacional do Cinema. Segundo a Secex-RJ uma parcela significativa das despesas executadas seriam despesas de custeio das produtoras (passagens, alimentação, tarifas bancárias, taxas de gerenciamento, entre outras) e não diretamente relacionáveis aos projetos alvos da política pública. Por isso, seriam despesas que

---

<sup>25</sup> Cf. inciso VI do art. 23 da IN n.º 124, de 2015: “Art. 23. Serão consideradas irregulares e efetivamente glosadas, independentemente das características do projeto a elas vinculadas, as seguintes despesas: (...) VI – pagamentos que excedam os percentuais fixados legalmente para rubricas orçamentárias, tais como o de gerenciamento e execução, agenciamento, coordenação e colocação, dentre outras; (...)”. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2015).

<sup>26</sup> Cf. Jurisprudência consolidada pelo Tribunal citada pela Secex- RJ no Relatório de Fiscalização nº 232, de 2017 (peça n.º 215 do TC n.º 017.413/2017-6): Acórdão n.º 1.160, de 2011-TCU/2ª Câmara; Acórdão n.º 2.922, de 2013-TCU/Plenário; Acórdão n.º 542, de 2015-TCU/Plenário; Acórdão 3.235, de 2017-TCU/2ª Câmara.

possuiriam baixa vinculação com o desenvolvimento do setor audiovisual. Para os auditores, isso caracterizaria um desvio do conceito de incentivo ao setor e, na prática, significaria que o Erário estaria assumido despesas de custeio das produtoras audiovisuais, conforme registrado no Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017 (TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO, 2018):

Além do prejuízo para a gestão pública, **resta claro o evidente prejuízo para o próprio setor audiovisual**, uma vez que recursos vultosos deixam de ser destinados a outros projetos audiovisuais, que bem poderiam contribuir para com os objetivos da política cultural do país, **importando em verdadeiro custo de oportunidade para a produção audiovisual no Brasil**. (Grifos acrescentados).

Na quarta parte desse relatório, concluiu-se que: **i)** haveria inadequação e inviabilidade jurídica e operacional da metodologia simplificada “Ancine+Simples”; **ii)** os recursos da política de financiamento de projetos audiovisuais estavam sendo canalizados para despesas secundárias e de custeio operacional das produtoras audiovisuais brasileiras; **iii)** existiria pouca ou quase nenhuma transparência e *accountability* nos processos de prestação de contas realizados pela Agência, o que se agravaria com as fragilidades de esses processos serem baseados em informações meramente declaratórias.

Por fim, o supracitado relatório propôs ao Plenário que fossem dirigidas diversas determinações e recomendações às entidades responsáveis por essa política setorial. Dentre as determinações exaradas, propôs-se que se determinasse à Ancine a revisão da IN n.º 124, de 2015, que se determinasse à Agência a apresentação de Plano de Ação para tratamento do passivo existente, que se determinasse à Agência e aos agentes financeiros<sup>27</sup> do FSA a apresentação de Plano de Ação para tratamento das prestações de contas de projetos subvencionados com recursos provenientes desse fundo.

Dentre as recomendações enunciadas, foi proposto que se recomendasse ao Comitê Gestor do FSA, que, de forma integrada, adotasse medidas para dimensionar a quantidade de convênios e avenças similares celebrados para repasse de recursos ao setor audiovisual, em um patamar compatível com a capacidade operacional da Ancine e demais agentes executores, que se recomendasse ao Ministério da Cultura (atual Ministério do Turismo) que fosse revisto o uso de recursos públicos para pagamento de despesas acessórias com vistas à redução do elevado contingente de despesas dessa natureza nos projetos subvencionados, que fosse dada ciência ao Ministério da Cultura (atual Ministério do Turismo) e à Agência que a celebração de avenças para aportes de recursos públicos em projetos audiovisuais sem que

---

<sup>27</sup> Agentes financeiros do FSA relacionados no TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade): Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Caixa Econômica Federal (Caixa).

houvesse condições técnicas, financeiras e operacionais de analisar as prestações de contas, constituiria irregularidade grave e poderia sujeitar os gestores a responsabilização pela Corte de Contas, que se comunicasse à Ancine que o procedimento de aprovação de contas de projetos com supressão de análises orçamentária e financeira e de conciliação bancária poderia resultar na responsabilização dos gestores responsáveis pela aprovação, que se recomendasse à Ancine a vedação de realização pelas proponentes de pagamentos “a si mesmas” (“autopagamentos” e “autocontratos”) por meio de empresas com forte semelhança de quadro societário ou mesmo endereço comercial.

Cumpram-se destacar que após a tramitação do Relatório “Fiscalis” n.º 232, de 2017 ao Ministro Relator André Luís de Carvalho, a Secex-RJ reportou fatos supervenientes que ensejaram a abertura de processo de Representação, o TC n.º 011.908/2018-1 – detalhado no tópico a seguir – com vistas à eventual adoção de medida cautelar em face dos editais lançados pelo Programa Audiovisual Gera Futuro de 2018, devido ao risco iminente de ocorrência de irregularidades e de danos ao erário resultantes de potenciais novas contratações decorrentes do lançamento de seleção de novos projetos, sob responsabilidade do extinto MinC, da Ancine e da SAV. Programa cujo objetivo era o de destinação para o setor audiovisual de cerca de R\$ 1,3 bilhão oriundos do FSA. Porém, havia o risco de que as futuras prestações de contas de tais recursos fossem regidas pela metodologia simplificada eivada de irregularidades.

De acordo com Despacho da unidade técnica, de 8 de junho de 2018, o referido processo de cautelar havia sobrestado em 120 (cento e vinte) dias o TC n.º 017.413/2017-6, porque as manifestações da Ancine, em face da cautelar, poderiam tangenciar questões apuradas no “Fiscalis” n.º 232, de 2017, como a desconforme “Ancine+Simples”.

Esgotado esse prazo de sobrestamento, em 14 de dezembro de 2018, a unidade técnica retomou a instrução processual do TC n.º 017.413/2017-6 com o objetivo de se reiniciar a apreciação do Relatório “Fiscalis” n.º 232, de 2017 pelo Ministro Relator. Subsequente a isso, o Ministro Relator emitiu relatório e respectivo voto acerca dos “achados” de auditoria e das proposições da Secretaria. Em suma, o Ministro Relator reproduziu o teor do relatório de auditoria produzido pelos auditores e, em seu voto, manifestou-se em linha de concordância com o que fora apurado pela unidade técnica.

Nesse sentido, observou-se que o Ministro Relator incorporou o parecer da Secex-RJ em suas razões de decidir e encaminhou ao Plenário Proposta de Deliberação com destaque aos seguintes tópicos: **i)** Da falta de observância ao princípio constitucional da prestação de contas, item no qual apontou para o fato de que os normativos da Ancine (INs n.º 124 e n.º

125, de 2015), que embasavam a metodologia simplificada, afrontariam os valores da governança pública, como a *accountability*, e o princípio constitucional da prestação de contas; **ii)** Da necessidade de revisão dos aludidos normativos internos, item no qual indicou a necessidade de imediata revisão desses normativos com a supressão de todos os dispositivos irregulares que permitiam que falhas matérias fossem consignadas como falhas formais, dando azo a aprovações de contas com meras ressalvas; **iii)** Da celebração de avenças para além da capacidade operacional de fiscalização, item no qual o Ministro Relator assinalou para necessidade de se celebrar contratos e outras avenças para investimento em projetos audiovisuais de modo compatível com a capacidade técnico-financeiro-operacional da Ancine para realizar as respectivas prestações de contas desses projetos; **iv)** Das irregularidades não apuradas nos processos de prestação de contas, nesse item o Relator tratou de falhas em prestações de contas de projetos audiovisuais auditados pela unidade técnica e determinou realização de audiências dos agentes públicos para apuração das irregularidades identificadas; **v)** Das execuções orçamentárias discrepantes e ensejadoras de danos ao erário. O Relator, tal como a unidade técnica, apontou para o problema de execuções de despesas destoantes dos orçamentos aprovados e para o fato disso ser aceito pela Agência sem maior rigor e critério; **vi)** Da indevida utilização de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais. Item no qual o Relator assinalou para o fato de que a Agência deveria se orientar pelo o que determina a Súmula n.º 254 do TCU, a qual vedaria peremptoriamente o uso de recursos públicos para pagamentos de tributos pessoais; **vii)** Dos “autocontratos” e das empresas “noteiras”, nesse ponto, o Ministro propôs que a Ancine vedasse a realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor “autocontratos” e, sobretudo, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços comerciais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, configurando prática conhecida como empresas “noteiras”; **viii)** Das falhas cometidas pelos agentes financeiros do FSA, nesse item, o Ministro Relator chamou a atenção para o fato de que nenhum dos projetos financiados com os recursos desse fundo teria sido objeto de análise de prestação de contas até o momento da realização da auditoria pela Secex-RJ, consignada no “Fiscalis” n.º 232, de 2017.

Após o relatório e respectivo voto do Ministro Relator André Luís de Carvalho, o Plenário exarou o Acórdão n.º 721, em 27 de março de 2019, contendo determinações<sup>28</sup>à

---

<sup>28</sup>Cumprе ressaltar que entre os diversos comandos emitidos pelo TCU no Acórdão n.º 721, de 2019, as determinações possuem força de comando (cogente) com cumprimento mandatório e imediato, sob pena de responsabilização dos agentes públicos que não as obedecerem ou se omitirem.

Ancine (itens 9.2, 9.3 e 9.4); ao Ministério da Cidadania – atual Ministério do Turismo – (itens 9.4 e 9.6), e ao Comitê Gestor do FSA (item 9.5).

Nessa decisão, o Plenário enunciou os seguintes comandos à Ancine (TRIBUNAL DE CONTAS DAS UNIÃO, 2019):

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

**9.2.1.** atentar, ao realizar os ajustes sobre as normas internas em substituição à IN Ancine n.º 124, de 2015, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, para a necessidade de: **9.2.1.1.** abster-se de prever dispositivo tendente a permitir que: **9.2.1.1.1.** as falhas materiais sejam classificadas como meras falhas formais resultantes de ressalvas, a exemplo das previstas no art. 31, IV e XIII, da atual IN Ancine n.º 124, de 2015; **9.2.1.1.2.** a comprovação de contrapartida ocorra por meio de doação ou sem a devida nota fiscal certificadora, entre outros documentos equivalentes; **9.2.1.1.3.** a tomada de decisão seja fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos, evitando a aprovação de prestação de contas com irregularidades, em desconformidade com os princípios da transparência e da prestação de contas; **9.2.1.1.4.** o proponente deixe de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou use o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto; **9.2.2.** apresentar ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação, o devido plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, nos termos da IN Ancine n.º 124, de 2015, caso não abarcados na determinação prolatada pelo item **9.3.2** do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise se desenvolva pela conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, devendo o referido plano de ação conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, com os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, não devendo aí ser superior a 12 (doze) meses contados da ciência desta deliberação; **9.2.3.** promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item **9.3.2** do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a glosa dos seguintes itens de dispêndio: **9.2.3.1.** pagamentos a título de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por terem sido equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, em respeito por analogia, assim, à Súmula n.º 254 do TCU; **9.2.3.2.** todas as despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou equivalente, por contrariar o art. 27 da Lei n.º 8.313, de 1991, e o art. 12, parágrafo único, do Decreto n.º 5.761, de 2006, informando o TCU, nos relatórios períodos da Ancine, sobre os resultados dessas glosas efetuadas; **9.2.4.** atentar para a orientação veiculada pela Súmula n.º 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como verificado nas prestações de contas do projeto “É proibido proibir”, sob pena de responsabilização dos agentes públicos pela eventual reparação do dano ao erário ou pela aplicação da correspondente multa legal;

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

**9.3.1.** promova a necessária adequação legal do Contrato Administrativo n.º 13/2016, permitindo a execução indireta das atividades de análise de prestações de contas, quando a tarefa se configurar apenas como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos;

**9.3.2.** abstenha-se de contratar serviços para a execução por terceiros das atividades precípuas e finalísticas da entidade, a exemplo do observado no Contrato Administrativo n.º 13/2016 celebrado com a APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., ressalvada a expressa disposição legal em contrário ou se a ação for caracterizada como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos (Achado III.11); **9.3.3.** inclua em seus normativos internos, diante das informações acostadas às Peças 239 e 240, a vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor e, especialmente, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços empresariais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, devendo atentar, ainda, para a adicional observância ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara; **9.3.4.** atente para o eventual emprego de novas tecnologias da informação, a exemplo do uso de *blockchain*, no bojo dos procedimentos de prestação de contas, com a subsequente análise dessas contas via robô virtual em prol do órgão federal repassador, podendo contribuir não apenas para a maior celeridade e efetividade no processo de prestação de contas dos repasses de recursos federais, mas também para a maior fidedignidade e confiabilidade das informações prestadas, de sorte a merecer os devidos estudos técnicos para o real desenvolvimento do aludido emprego, a partir da necessária implementação do correspondente projeto piloto para a efetiva aplicação dessas novas tecnologias da informação em determinado segmento de prestações de contas junto à Ancine, ficando autorizado, para tanto, que o Ministro-Relator dê prosseguimento às atuais reuniões técnicas entre o seu Gabinete e os dirigentes da Ancine, com a participação, entre outros, de unidades da secretaria do TCU e de representantes das eventuais instituições públicas e privadas, em face da apresentação do respectivo cronograma de atividades com o correspondente plano de ação para a referida implementação do projeto piloto;

**9.4. determinar que** o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem danos ao erário, em desfavor da administração pública (...). (Acórdão 721/2019, p. 1-3). (Grifos acrescentados).

Do mesmo modo e na mesma deliberação, o Plenário enunciou os seguintes comandos ao Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo):

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

**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 as 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; (...) (Acórdão 721/2019, p. 3). (Grifo acrescentado).

Ademais, o TCU pronunciou os seguintes comandos ao CGFSA nesse Acórdão, colegiado do qual fazem parte a Ancine e o Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo):

**9.5. determinar**, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, como integrantes do Comitê Gestor do FSA, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional do Cinema dimensionem a quantidade de convênios e instrumentos congêneres para o eventual repasse de recursos federais ao setor audiovisual, em patamar compatível com a respectiva capacidade operacional e, especialmente, com a efetiva capacidade de fiscalização sobre os beneficiários e a análise das respectivas prestações de contas, entre outros elementos, para o aporte de fomento às atividades audiovisuais; (Acórdão 721/2019, p. 3). (Grifo acrescentado).

Posteriormente, em face do referido Acórdão n.º 721, de 2019, a Ancine ingressou com Embargos de Declaração, em 24 de abril de 2019, com vistas ao esclarecimento de pontos que a Agência considerava contraditórios, omissos e obscuros da decisão. Em função desse recurso, o Plenário se reuniu em 30 de abril de 2019 para tratar do pleito da Agência e proferiu o Acórdão n.º 992, de 2019.

Relativamente a esse Acórdão, tanto o Ministro Relator quanto o Ministro Revisor enunciaram seus votos acerca da questão. De um lado, o Ministro Relator, André Luís de Carvalho, em seu relatório, reiterou todas as determinações contidas no Acórdão n.º 721, de 2019 e também esclareceu que depois dessa decisão a Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados o procurou para manifestar preocupação quanto à paralisia das atividades da Ancine, ocorrida logo após o Acórdão n.º 721. Em sua proposta de deliberação levada ao Plenário, o Ministro Relator indicou que os embargos deveriam ser conhecidos pelo Tribunal, posto que atenderiam aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade. Por outro lado, no mérito, os embargos de declaração deveriam ser rejeitados, sem prejuízo de a Secex-RJ promover audiência junto aos gestores responsáveis pela indevida suspensão das atividades da Ancine<sup>29</sup>.

Para mais, o Ministro Relator incorporou à sua sugestão de deliberação alguns apontamentos do Ministro Revisor Bruno Dantas e do Ministro Raimundo Carreiro, a fim de

<sup>29</sup>Em um “Comunicado ao setor” publicado em sua página eletrônica, a Ancine suspendeu inúmeros procedimentos e análise de mecanismos de fomento indireto e do Fundo Setorial do Audiovisual. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2019).

que a decisão do Plenário sobre os embargos contemplasse a necessidade de condicionar o ajustamento entre a celebração de novos contratos de fomento a projetos audiovisuais e a capacidade operacional do Ministério da Cidadania (atual Ministério do Turismo) e da Ancine (item 9.4 do Acórdão n.º 721) ao longo do prazo de 12 (doze) meses, estipulado para cumprimento dos planos de ação de enfrentamento do passivo de prestação de contas.

Em sua declaração de voto, o Ministro Bruno Dantas se dedicou à análise dos itens 9.4 e 9.5 dessa decisão e, embora não discordasse dos fundamentos que suscitaram a formulação dos referidos itens, afirmou não poder emitir, naquele momento, juízo taxativo de que Ancine e Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo) não detinham capacidade técnico-financeiro-operacionais para analisar e fiscalizar as prestações de contas sob suas responsabilidades. Segundo o Revisor, antes de emitir determinações dessa natureza, o Tribunal deveria aprofundar sua análise sobre os processos internos da Agência, englobando a realização de estudos sobre sua força de trabalho, gestão de riscos e reposição de pessoal.

Ademais, no voto revisor foi enfatizado que a natureza dos contratos de investimento em projetos audiovisuais celebrados pela Ancine se difere da lógica dos convênios analisados pela Corte de Contas, e, por isso, seria necessário se formar uma maior convicção de que a decisão contida no Acórdão n.º 721, de 2019, não estaria baseada em premissas equivocadas. Sob essa ótica, o Ministro Dantas endossou seu receio de que o TCU estivesse conferindo um tratamento excessivamente burocrático para atividade audiovisual, a qual não se equipararia totalmente aos convênios tradicionalmente firmados pela Administração Pública. Para mais, seu voto destacou que se impõe o dever de cautela por parte do Tribunal, nesse caso, a fim de se evitar a paralisia da política pública do setor. Nesses termos, o Ministro sugeriu o acolhimento dos Embargos de Declaração com efeitos infringentes com vistas a tornar insubsistentes os itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019.

Após a manifestação dos Ministros André Luís de Carvalho (Relator) e Bruno Dantas (Revisor), o Plenário proferiu o Acórdão n.º 992, em 30 de abril de 2019, decidindo por conhecer os Embargos de Declaração da Ancine em face do Acórdão n.º 721, mas, por outro lado, rejeitá-los quanto ao mérito. Em 30 de maio de 2019, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) recorreu em face dessa decisão mediante a interposição de novos Embargos de Declaração. Para o MPTCU, a partir da leitura do voto do Relator, observou-se um parcial acolhimento das razões apresentadas pela Ancine, além de algumas inovações em relação a itens do Acórdão n.º 721, de 2019, o que denotaria uma contradição do texto do Acórdão n.º 992, de 2019, com o que havia sido efetivamente deliberado em Plenário. A fim de

demonstrar isso, o MPTCU apontou algumas contradições relacionados, por exemplo, ao item 9.1 do Acórdão n.º 992, de 2019.

No referido item 9.1, rejeitam-se, no mérito, os embargos da Ancine. No entanto, o item 14 do Voto do Relator no Acórdão n.º 992, de 2019, modifica o item 9.2.2 do Acórdão 721, de 2019, incluindo envio de relatórios bimestrais pela Ancine acerca da evolução do cumprimento do Plano de Ação, conforme ilustrado pela Tabela 4 abaixo. Assim, no entender do MPTCU, o referido item 9.1 do Acórdão n.º 992 estaria eivado de contradição frente à inovação trazida pelo item 9.2. do mesmo Acórdão n.º 992, que acrescenta obrigações não previstas na decisão originária, sobretudo, quanto ao item 9.2.2 do Acórdão n.º 721, de 2019.

**Tabela 4. Contradição interna apontada pelo MPTCU entre os itens 9.2 e 9.1 do Acórdão n.º 992, de 2019.**

Item 9.1 do Acórdão 992	Item 9.2.2 do Acórdão n.º 721 modificado pelo item 9.2 do Acórdão 992	Item 9.2 do Acórdão n.º 992 que contradiz o item 9.1 da mesma decisão ao modificar item da decisão recorrida
<p>(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em face do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário <b>para, no mérito, rejeitá-los;</b> (...)</p>	<p>(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.2.2. <b>apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação, o devido plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados</b>, sem ou com ressalvas, nos termos da IN Ancine n.º 124, de 2015, caso não abarcados na determinação prolatada pelo item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise se desenvolva pela conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, devendo o referido plano de ação conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, com os responsáveis para cada ação e o <b>prazo para a sua implementação, não devendo aí ser superior a 12 (doze) meses</b></p>	<p>(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que, em cumprimento ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara e ao Acórdão 721/2019-Plenário, a Agência Nacional do Cinema <b>passe a apresentar bimestralmente todas as informações sobre o verdadeiro grau de efetivo atendimento de todos os planos de ação ali exigidos pelo TCU</b>, com a identificação de cada etapa e do nível de cumprimento entre a meta fixada e a meta realizada, entre outros relevantes elementos de convicção, e, assim, a Ancine deve enviar as respectivas informações ao TCU, via relatório bimestral específico, até o 5º (quinto) dia útil nos meses de julho, setembro e novembro de 2019 e nos meses de janeiro, março e maio de 2020, correspondendo a cada bimestre imediatamente anterior; (...)</p>

	contados da ciência desta deliberação (...).	
--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir dos autos do processo TC n.º 017.413/2017-6.

Outrossim, o MPTCU se posicionou contra o item 9.4 do Acórdão n.º 992, de 2019, que determinou que a unidade técnica promovesse a audiência dos gestores responsáveis pela prática do ato de imediata suspensão da celebração de contratos e outras avenças de fomento a projetos audiovisuais, justificando a inviabilidade de *reformatio in pejus* contida nesse item, uma vez que o julgamento de Embargos de Declaração não poderia gerar decisão que extrapolasse o requerimento recursal.

Subsequente à manifestação do MPTCU, tanto o Ministro Relator, André Luís de Carvalho, quanto o Ministro Revisor, Bruno Dantas, novamente juntaram ao processo TC n.º 017.431/2017-6 suas respectivas declarações de votos. Diante dos Embargos de Declaração do *Parquet*, o Ministro Relator se posicionou favorável ao conhecimento dos mesmos, porém, rejeitando-os, no mérito, sem prejuízo de que a Secretaria de Recursos (Serur/TCU) analisasse a admissibilidade do recurso (pedido de reexame) da Ancine, interposto em 2 de maio de 2019, em face do Acórdão n.º 721, de 2019.

Em sentido diverso, o Ministro Revisor anunciou integral concordância com as alegações do *Parquet* que apontou para: **a)** Contradição da decisão, a qual, após rejeitar os embargos, conferiu-lhes efeitos infringentes para alterar entendimentos e direcionamentos opostos à Ancine; **b)** Obscuridade do item 9.6 do Acórdão 992; **c)** Inviabilidade jurídica da reforma em prejuízo da embargante; **d)** Divergência entre o que fora discutido pelo Colegiado e o que ficou consignado no Acórdão prolatado.

Seguidamente à manifestação do Ministro Revisor, o Plenário acatou suas considerações, deliberando no sentido de que o voto revisor fosse vencedor e assim orientasse o Acórdão n.º 1.417, de 19 de junho de 2019. Dessa forma, essa decisão acolheu os embargos opostos pela Ancine contra o Acórdão n.º 721 e, além disso, atribui-lhes efeitos infringentes de modo a tornar insubsistentes os seguintes itens do Acórdão n.º 721, conforme Tabela 5 abaixo.

**Tabela 5. Itens do Acórdão n.º 721, de 2019 tornados insubsistentes por força do item 9.1 do Acórdão n.º 1417, de 2019.**

(...) 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Junto ao TCU em face do Acórdão 992/2019-TCU-Plenário para, no mérito, acolhê-los, conferindo-lhes efeitos infringentes de forma a acolher os embargos de declaração opostos pela Ancine em face Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, conferindo-lhes efeitos infringentes para tornar insubsistentes as determinações contidas nos <b>itens 9.4, 9.5 e 9.7</b> do Acórdão 721/2019-Plenário.	
<b>Itens insubsistentes por força do Acórdão 1.427, de 2019</b>	
<b>Item 9.4 do Acórdão 721, de 2019</b>	<b>Item 9.5 do Acórdão 721, de 2019</b>
9.4. determinar que o Ministério da Cidadania, como sucessor do Ministério da Cultura, e a Ancine atentem para a necessidade de só celebrarem novos acordos para a destinação de recursos públicos ao setor audiovisual, quando dispuserem de condições técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem danos ao erário, em desfavor da administração pública (Achado III.3); (...)	9.5. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, como integrantes do Comitê Gestor do FSA, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional do Cinema dimensionem a quantidade de convênios e instrumentos congêneres para o eventual repasse de recursos federais ao setor audiovisual, em patamar compatível com a respectiva capacidade operacional e, especialmente, com a efetiva capacidade de fiscalização sobre os beneficiários e a análise das respectivas prestações de contas, entre outros elementos, para o aporte de fomento às atividades audiovisuais (Achado III.3); (...)

Observação: Não foi listado item 9.7 do Acórdão n.º721, de 2019, pois cita nominalmente agentes públicos submetidos ao rito do inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autos do processo TC n.º 017.413/2017-6.

Após a publicação do Acórdão n.º 1.417, de 2019, e o exame de admissibilidade formal do recurso (pedido de reexame), interposto por Agência e Ministério, pela Secretaria de Recursos (Serur/TCU), restou, portanto, mais evidente o atual *status* de cada um dos itens enunciados no acórdão originário, sendo possível identificar no TC n.º 017.413/2017-6 quais foram tornados insubsistentes e quais ainda aguardam o exame do novo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, e consequente decisão de mérito pelo Plenário, até o momento pendente.

### **2.5.3. Processo TC n.º 011.908/2018-1 (Representação)**

De início, é importante assinalar que o processo TC n.º 011.908/2018-1 é conexo ao TC n.º 017.413/2017-6, tendo sido desencadeado pela junção de dois fatos ocorridos em paralelo no primeiro semestre do ano de 2018: a conclusão do Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, descrito em tópico anterior, e o lançamento do Programa Audiovisual Gera Futuro 2018 pelo extinto Ministério da Cultura, Secretaria Nacional do Audiovisual e Ancine.

Encerrado pelo Acórdão n.º 12.502, de 2019, 2ª Câmara, esse processo é composto por cerca de 177 peças, podendo ser organizado em três subconjuntos: **i)** Representação, incluindo documentos de instrução processual, formulada pela Secex-RJ em face das unidades jurisdicionadas Ancine e Ministério do Turismo (em substituição ao Ministério da Cidadania que havia sucedido ao então extinto Ministério da Cultura); **ii)** Elementos comprobatórios e evidências coletados pela unidade técnica de controle junto às unidades jurisdicionadas; e **iii)** Acórdãos n.º 4835, de 2018, da Segunda Câmara, n.º 12.502, de 2019, da Segunda Câmara, e n.º 1.383, de 2020, da Segunda Câmara, todas essas deliberações incluindo Voto e Relatório do Ministro Relator André Luís de Carvalho.

Em síntese, observa-se que essa ação de Representação proposta pela unidade técnica foi constituída por três “peças-chaves” de embasamento. Na peça inaugural (peça 17), expedida em 19 de abril de 2018, conectam-se os indícios de irregularidades da metodologia simplificada “Ancine+Simples” ao eventual risco de que essa ferramenta pudesse acarretar danos ao erário a partir de potenciais contratações resultantes de editais lançados no Programa Audiovisual Gera Futuro, incluindo as 11 (onze) chamadas públicas abertas no âmbito da SAV no primeiro trimestre de 2018.

À época, chamou atenção da Secex-RJ matérias veiculadas pela imprensa que indicavam que o referido programa governamental injetaria no mercado audiovisual brasileiro cerca de R\$ 1,3 bilhão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Na primeira etapa de seleção de projetos, foram lançados 11 (onze) editais pela SAV dirigidos à seleção de cerca de 143 projetos, perfazendo um montante de R\$ 237,5 milhões de reais.

Nesse período, essa unidade técnica de controle concluía também a Auditoria de Conforme na Ancine (TC n.º 017.413/2017-6), segunda “peça-chave” desse processo de Representação, em área identificada pelo Levantamento de Riscos da Ancine (TC n.º 014.483/2016-5) como de alto risco para controle: a chamada metodologia “Ancine+Simples”, adotada pela Agência para análise de prestação de contas de recursos públicos disponibilizados para projetos audiovisuais, tanto contemplados por fomento direto (FSA) quanto por fomento indireto (mecanismos e leis de incentivo fiscal).

Especificamente nesse processo de Representação, os auditores arrolaram as seguintes evidências: **a)** expressivo volume de recursos públicos do FSA direcionados ao citado programa governamental; **b)** volume de projetos em fase de seleção pela SAV; e **c)** verificação de que, até aquele momento, nenhum projeto, outrora financiado com recursos desse fundo público, teria tido sua prestação de contas apreciada e julgada, seja pelos agentes financeiros credenciados pelo Comitê Gestor do FSA (CGFSA), seja pela Ancine. Essa omissão,

segundo a unidade técnica, colidiria frontalmente com os princípios da prestação de contas e da *accountability* inscritos no Parágrafo único do art. 70 da CRFB, de 1988.

Além dessa omissão, a metodologia “Ancine+Simples” tinha acabado de ser considerada irregular e, segundo a Auditoria de Conformidade produzida pela Secex-RJ, representava alto risco ao ser empregada em futuras contratações de projetos aprovados pelo supracitado programa. Na Representação, foram apontadas irregularidades contidas nas normas procedimentais inscritas na IN n.º 124, de 2015 da Ancine e nas aplicações concretas desse normativo pelos agentes públicos responsáveis pelo controle dos recursos financeiros desembolsados em projetos audiovisuais via FSA.

Sublinhou-se também ter sido identificada inépcia operacional dos controles primários sobre os recursos desse fundo por parte dos agentes financeiros e da Ancine. O que poderia se estender aos novos projetos aprovados pela SAV porque as prestações de contas desses projetos contemplados pelo programa estariam também sujeitas ao regulamento irregular contestado, a IN n.º 124, de 2015.

Em uma terceira peça de Instrução, precedente à manifestação do Ministro Relator no Acórdão n.º 4835, de 2018, a Secex-RJ realizou oitivas junto ao MinC, à SAV e à Ancine. Ao analisar as respostas de cada um desses, essa unidade técnica concluiu pela sugestão de adoção de medida cautelar que suspendesse a eficácia de todos os editais lançados no âmbito do Programa Audiovisual Gera Futuro 2018 até que o TCU decidisse de maneira mais aprofundada acerca do mérito dos graves problemas identificados, como o elevado passivo, as falhas de prestações de contas e de *accountability* da “Ancine+Simples”.

Tal medida acautelatória proposta pelos auditores ancorava-se no argumento de que as contratações de projetos selecionados por esses editais gerariam uma situação de risco iminente de ocorrência de novas irregularidades e danos ao erário em relação aos recursos do FSA destinados a essas chamadas. Para a Secex-RJ, duas principais evidências circunstanciavam esse juízo técnico acautelatório: **a)** total ausência de análise de prestações de contas dos recursos destinados a programas e ações audiovisuais providos pelo FSA, achado de auditoria identificado como em desconformidade com os princípios constitucionais da prestação de contas e da *accountability*; e **b)** análise de prestação de contas parcial, declaratória, e por amostragem, como regra, o que restringia a população da análise de aferição de cumprimento de objeto (filme finalizado, por exemplo), posto que, apenas 5% dos projetos aprovados nesta fase seriam selecionados, mediante sorteio, para composição de amostra a ser submetida a uma análise mais aprofundada, isto é, a uma análise orçamentária e financeira com verificação da materialidade dos gastos dos respectivos projetos.

Por fim, a unidade técnica propôs algumas medidas saneadoras com vistas à mitigação de eventuais riscos identificados à época do lançamento do Programa Audiovisual Gera Futuro, em fevereiro de 2018. Para Secretaria, o TCU deveria determinar à Ancine: **a)** revisão imediata das normas regulamentadoras da “Ancine+Simples”, a fim de que fosse consignada a previsão de análise orçamentária e financeira em todos os documentos comprobatórios de despesas de projetos audiovisuais subvencionados com recursos públicos; **b)** reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais cujas despesas tivessem sido aprovadas (na íntegra ou com ressalva) mediante análise simplificada fundada nessa controversa e irregular metodologia; **c)** dimensionamento da quantidade de contratos e avenças similares celebrados para repasse de recursos para projetos audiovisuais, de modo que esses fossem executados em patamar compatível com a capacidade operacional da Agência e dos agentes financeiros responsáveis; **d)** mudança na estrutura de governança e de controle do fomento, a fim de se evitar os vícios e ilegalidades identificados pelos auditores; e, por fim, **e)** medida cautelar para suspensão da eficácia dos editais de seleção de projetos audiovisuais do Programa Audiovisual Gera Futuro, lançados pelo extinto MinC, em 2018.

Após essa manifestação da Secex-RJ, o Acórdão n.º 4.835, de 2018, da Segunda Câmara, foi antecedido de Relatório e Voto do Ministro Relator André Luís de Carvalho. Em sua decisão, o Ministro Relator se manifestou pelo conhecimento da Representação, sem, contudo, opinar favoravelmente pela concessão de medida liminar que suspendesse a eficácia dos supracitados editais ou impedisse a contratação dos projetos já selecionados pelo programa. Adicionalmente, sugeriu que a Cortes de Contas apreciasse as respostas dos órgãos jurisdicionados: o extinto Ministério da Cultura, Secretaria Nacional do Audiovisual e Ancine, sobretudo, antes de tomar alguma decisão em sentido acautelatório.

Com base nessas respostas, obtidas em oitivas prévias efetuadas no transcorrer do processo TC n.º 011.908/2018-1, o Ministro Relator opinou de maneira mais taxativa pelo afastamento da citada medida cautelar porque entendeu, naquele momento, ser adequada e suficiente a apresentação de Plano de Ação para execução das seguintes providências pelos jurisdicionados representados:

- i. ajuste das normas internas à Agência sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais (Instruções Normativas n.º 124 e n.º 125, de 2015), a fim de que todos os projetos subvencionados com recursos do erário passassem a ter suas prestações de contas submetidas à integral análise, sem a adoção de expediente de análise por amostragem, quando esse tipo de técnica colocasse em risco aspectos essenciais

- da análise dessas prestações de contas. Além disso, apontou para a medida de que os jurisdicionados se abstivessem de usar o referido expediente “simplificado” enquanto não fosse editado novos regulamentos para prestação de contas;
- ii. análise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários de recursos do FSA repassados pelos agentes financeiros credenciados, tendo em vista os prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo tais análises serem respaldadas também pelos novos regulamentos; e
  - iii. apresentação, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Plano de Ação contendo o detalhamento de todas essas providências a serem tomadas pelos jurisdicionados responsáveis pelo programa, em suas esferas de competência, destacando que o referido plano deveria conter a relação de todas as medidas a serem adotadas, com a identificação dos responsáveis para cada ação e do prazo para a devida implementação, além das correspondentes datas de início e de término, entre outras informações relevantes para acompanhamento e monitoramento do TCU.

A partir dessas medidas sugeridas pelo voto do Ministro Relator, a 2ª Câmara, em 19 de junho de 2018, reuniu-se e expediu o Acórdão n.º 4.835, de 2018, deliberando favoravelmente para:

- a) **Conhecer** a Representação formulada pela unidade técnica (Secex-RJ) acerca das irregularidades e do eventual risco de dano ao erário a partir de potenciais contratações decorrentes do Programa Audiovisual Gera Futuro 2018;
- b) **Acompanhar** o Relatório-Voto do Ministro Relator e, com isso, indeferir o pedido de cautelar suspensiva proposto por entender suficiente o posicionamento do Ministério e da Ancine no sentido de se adequarem e modificarem toda a sistemática de prestação de contas dos projetos subvencionados por programas ou ações do FSA, afastando-se, por isso, o “*periculum in mora*”; e
- c) Por fim, **determinar** a adoção das seguintes medidas pelos jurisdicionados: **i.** substituição dos normativos vigentes que regiam a sistemática de análise de prestação de contas, INs n.º 124 e n.º 125, com o objetivo de se criar uma nova lógica e novo regulamento de prestação de contas que submetam todos os projetos subvencionados com recursos públicos (fomento direto ou indireto) à análise de prestação de contas integral, sem qualquer expediente de análise por amostragem ou declaratório; **ii.** que os jurisdicionados se abstivessem de aplicar as referidas

INs até que fossem editados os novos regulamentos; **iii.** análise de todos os projetos financiados com recursos do FSA e respectivas prestações contas com base nesses novos regulamentos; e, finalmente, **iv.** apresentação pelos jurisdicionados de Plano de Ação contendo todas as providências administrativas a serem tomadas, identificadas por responsáveis e por prazo de execução, não sendo superior a 12 (doze) meses.

Em momento posterior, o Acórdão n.º 12.502, de 2019, da Segunda Câmara, também foi antecedido de Relatório-Voto do Ministro Relator André Luís de Carvalho. Tratou-se de decisão que abordou o acompanhamento do cumprimento das supracitadas determinações exaradas no Acórdão n.º 4.835, 2018, por parte das entidades alvos da Representação.

O relatório do Ministro reproduziu o parecer da unidade técnica e adotou os seguintes termos: **a)** recapitulou os fundamentos da Representação originária que impulsionou a abertura do processo TC n.º 011.908/2018/2018-1, qual seja, a apuração dos supracitados indícios de irregularidade no Programa Audiovisual Gera Futuro 2018 em função do emprego dos expedientes da “Ancine+Simples”, **b)** circunstanciou o acompanhamento realizado pela unidade técnica sobre os relatórios bimestrais que a Agência estava enviando, à época, para demonstrar suas ações para atendimento ao Acórdão 4.835, de 2018; **c)** informou sobre a necessidade de o Plano de Ação, a ser futuramente entregue pela Ancine, estar centrado nos eixos “revisão normativa de procedimentos”; “ajuste da capacidade operacional” e “superação do passivo de prestação de contas”; **d)** reiterou a total inaceitabilidade da metodologia “Ancine+Simples”; **e)** apontou para a necessidade de revisão da IN n.º 124, de 2015, de modo que novos procedimentos fossem criados para apresentação e análise de prestação de contas de projetos audiovisuais fomentados, sob responsabilidade da gestão da Ancine; **f)** apontou para a necessidade de revisão da IN n.º 125, de 2015, com vistas à remodelação das etapas de aprovação e de acompanhamento da execução de projetos audiovisuais fomentados, fiscalizados pela Agência; e também para **g)** necessidade de análise da capacidade operacional da Ancine para enfrentamento do passivo (naquele momento já superior a 4000 mil prestações de contas); **h)** Criticidade do ritmo de formação e aumento do passivo de prestações de contas de projetos audiovisuais de 1.816 projetos, mapeados em 31/12/2017, para 4163 projetos (ou em valores totais o montante de R\$ 3.730.059.396,38 reais), mapeados em 31/12/2019, além do descompasso disso com o declínio do número de deliberações finais de prestações de contas de 232 prestação de contas julgadas em definitivo pela Agência, em 2017, para 23 prestações de contas julgadas em definitivo, em 2019 (parcial de janeiro a setembro de 2019);

**i)** ressaltou também as determinações e recomendações que foram prejudicadas ou suspensas pelo Acórdão n.º 1.417, de 2019, Plenário, de julgamento dos Embargos de Declaração opostos pelo MPTCU; **j)** informou sobre a prorrogação de prazo solicitada pela Ancine para apresentação do Plano de Ação – 60 (sessenta) dias, a contar da recomposição do Colegiado da Agência, que naquele momento estava desfalcado de seu quórum mínimo; **l)** consignou recomendação ao Ministério da Cidadania (à época Ministério responsável pela pasta da Cultura) de que atuasse para recomposição do colegiado da Ancine, pois isso prejudicava o transcorrer das ações de atendimento aos comandos de controle enunciados pelo TCU.

Nesses termos, reproduzindo na íntegra o parecer da Secex-RJ, o Ministro Relator também considerou satisfatórias as informações prestadas pela Ancine, até aquele momento, por meio do envio do primeiro relatório bimestral de medidas administrativas adotadas. Além disso, assinalou que o Plano de Ação fixado pelo Acórdão n.º 4.835, de 2018, 2ª Câmara, não havia sido ainda apresentado, ao passo que o Plano de Ação previsto no Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, teria sido suspenso em decorrência do recurso (pedido de reexame) interposto pela Ancine e Ministério da Cidadania e também pelos efeitos do Acórdão n.º 1.417, de 2019, expedido no bojo do TC n.º 017.413/2017-6, processo no qual se aguarda, até o momento, o reexame dos itens suspensos no Acórdão n.º 721, de 2019. Por isso, o voto do Relator se ateve à análise do cumprimento, por parte da Agência, das medidas determinadas pelo Acórdão n.º 4.835, de 2018, 2ª Câmara, sublinhando que a Corte de Contas deveria avaliar o cumprimento do que fora determinado apenas por esse Acórdão dentro do TC n.º 011.908/2018-1, sem prejuízo de enviar outras futuras determinações corretivas.

Tendo em vista o Relatório-Voto do Ministro Relator, o Acórdão n.º 12.502, de 2019, 2ª Câmara, exarado em 12 de novembro de 2019, decidiu por: **a)** considerar satisfatórias as informações prestadas pela Agência em 1º relatório bimestral de medidas adotadas com vistas à elaboração do Plano de Ação; **b)** determinar que a Ancine focasse seus esforços em prol do reforço de pessoal nas áreas de 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; **c)** determinar que, como sucessor do Ministério da Cidadania, o Ministério do Turismo adotasse as medidas cabíveis para corrigir e superar as dificuldades enfrentadas pela Agência em face da falta da integral composição de sua Diretoria Colegiada, posto que isso poderia resultar em uma indesejável paralisia da entidade, com riscos para toda a governança pública, gestão administrativa-financeira, e processo decisório da Ancine; **d)** determinar que a Secex-RJ informasse à Agência sobre a necessidade de o Plano de Ação, em elaboração, conter, em

formato único e consolidado, todas as medidas consignadas no Acórdão n.º 4.835, destacando que as alterações promovidas no Acórdão n.º 721, 2019, Plenário, pelo subsequente Acórdão n.º 992, 2019, Plenário, além de pendente apreciação do pedido de reexame interposto, não impediriam que, por vontade própria, a Ancine também passasse à elaboração do Plano de Ação; e) arquivamento, pela unidade técnica, do processo de Representação (TC n.º 011.908/2018-1), sem prejuízo de se promover o monitoramento sobre o efetivo cumprimento dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 deste Acórdão n.º 12.502, e dos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão n.º 4.835, também se atentando, especialmente, para o monitoramento dos Planos de Ação a serem apresentados e executados pela Agência.

Em face dessa determinação de que a Secex-RJ permanecesse monitorando o cumprimento, por parte da Ancine e do Ministério do Turismo (sucessor do Ministério da Cidadania), tanto de itens do Acórdão n.º 4.835, de 2018, 2ª Câmara, quanto de itens do Acórdão 12.502, de 2019, 2ª Câmara (Tabela 2), foi aberto o processo TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento), em 10 de dezembro de 2019, dentro do qual já foram enunciados dois Acórdãos n.º 5.948, de 26 de maio de 2020, e n.º 12.897, de 17 de novembro de 2020.

Em seguida, a 2ª Câmara expediu deliberação, Acórdão n.º 1.383, em 4 de março de 2020, pensando os autos da Representação no processo de Monitoramento, recém-aberto. Relativamente ao fim do processo TC n.º 011.908/2018-1, destaca-se, ao final, que isso ocorreu após oitivas juntos aos jurisdicionados que afastaram o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* presumidos do lançamento dos editais do Programa Audiovisual Gera Futuro 2018. Por isso, não restou nenhuma medida acautelatória a ser tomada pela 2ª Câmara.

Com isso, arquivou-se o mesmo, sendo, por outro lado, atribuída à unidade técnica, Secex-RJ, a tarefa de manter monitoramento dos relatórios bimestrais entregues pela Ancine, com vistas ao acompanhamento do Plano de Ação e demais cumprimentos dos comandos de controle enunciados no Acórdão n.º 4.835, de 2018. Sendo, por isso, aberto o TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento), analisado a seguir.

#### **2.5.4 Processo TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento)**

Por força do item 9.6.2 do Acórdão 12.502, de 2019, 2ª Câmara, que arquivou processo TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), detalhado no tópico antecedente, foi aberto um processo conexo destinado ao Monitoramento de comandos exarados no bojo desse processo de Representação, sobretudo, no tocante ao Plano de Ação, à época, em confecção

pela Ancine, bem como aos relatórios bimestrais que ela vinha reportando bimestralmente à unidade técnica (Secex-RJ).

Trata-se de processo contendo cerca de 185 peças de instrução que, em grande parte, reproduzem cópias de peças juntadas aos processos de Auditoria de Conformidade (TC n.º 017.413/2017-6) e de Representação (TC n.º 011.908/2018-1). Dentre tais peças, destacam-se **a)** relatórios bimestrais da Ancine reportando as medidas administrativas adotadas (ou em via de serem adotadas) para atender aos comandos de controle exarados na Representação; **b)** cópia do processo administrativo interno à Ancine que deu origem à metodologia simplificada “Ancine+Simples”, em 2014; **c)** duas peças de instrução elaboradas pela Secex-RJ com o objetivo de avaliar esses relatórios entregues pela Agência e reportar às instâncias e às autoridades superiores como a Ancine estava cumprindo os comandos de controle expedidos pelo Tribunal; **d)** dois Acórdãos enunciados pela 2ª Câmara.

O primeiro Acórdão foi o de n.º 5.948, de 26 de maio de 2020, no qual a 2ª Câmara emitiu juízo de “considerar satisfatórias” as informações prestadas nos relatórios bimestrais da Agência em resposta aos comandos determinados nos Acórdãos do processo de Representação (n.º 4.835, de 2019, e n.º 12.502, de 2019). Por outro lado, em que pese o foco desse Monitoramento ser o atendimento pela Agência das determinações dos Acórdãos do TC n.º 011.908/2018-1, esse Acórdão n.º 5.948 também abordou o cumprimento de itens do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, do TC n.º 017.413/2017-6, inclusive, subitens suspensos por força do pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania em face do Acórdão n.º 721, de 2019.

O segundo Acórdão foi o de n.º 12.897, de 17 de novembro de 2020. Antecederam a essa deliberação colegiada da 2ª Câmara dois votos distintos: o Voto-relatório do Ministro Relator, André Luís de Carvalho, e o Voto-revisão do Ministro Revisor, Raimundo Carreiro. No caso do Voto-revisor, pretendeu-se abordar a ascendência do Acórdão n.º 5.948, 2ª Câmara, sobre o Acórdão n.º 721, 2019, Plenário – que no momento se encontra suspenso e sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro no bojo do processo TC n.º 017.413/2017-6. Nesse caso, para o Ministro Revisor, o processo de Monitoramento não seria apenas conexo, mas uma peça a ser apensada ao processo TC n.º 017.413/2017-6, pois o mesmo assunto estava sendo tratado em processos distintos (Auditoria de Conformidade e Monitoramento), com relatorias de dois Ministros distintos (André Luís de Carvalho e Raimundo Carreiro) e sob a supervisão técnica de duas unidades distintas internas ao Tribunal (Secex-Trabalho e Serur/TCU), ou seja, dois fluxos processuais distintos que poderiam trazer prejuízos aos princípios da ampla defesa e do contraditório para as partes interessadas. No caso do

Voto-relatório, o Ministro André Luís de Carvalho, tomando conhecimento desses apontamentos trazidos pelo Voto do Revisor, incorporou tais questões ao relatório sem, contudo, corroborar o entendimento de que o apensamento processual era uma medida necessária.

Por outro lado, durante a sessão de julgamento realizada na 2ª Câmara, restou consignado no Acórdão nº 12.897, de 2020, o referido apensamento do processo de Monitoramento ao processo de Auditoria de Conformidade. Além disso, decidiu-se: pela aprovação do Plano de Ação apresentado pela Ancine – aprovado mediante Deliberação de Diretoria Colegiada nº 320, de 2020 – com atribuição de responsabilidades aos seus gestores; pela manifestação de “considerar satisfatórias” as informações prestadas pela Ancine em seu 3º relatório bimestral demonstrativo do cumprimento das determinações do Acórdão n.º 4.835, de 2020; além de recomendar à Ancine que se atente aos efeitos suspensivos que no momento recaem sobre itens do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, e que também não condicione liberação de recursos a eventual análise de todo passivo de prestações de contas gerados pela antiga sistemática da “Ancine+Simples”.

Ante o exposto, realizada essa sumarização dos principais pontos de destaque de todos os processos de auditoria abertos e respectivos Acórdãos enunciados em relação ao caso da metodologia simplificada “Ancine+Simples”, em tópico subsequente será apresentada a metodologia de pesquisa empírica selecionada para tratamento e abordagem desse amplo conjunto documental de fontes jurisprudenciais produzidas pelo TCU.

### 3 METODOLOGIA

Com o propósito de se compreender a interação institucional que vem ocorrendo entre Tribunal de Contas da União e jurisdicionados da Administração Pública Federal, responsáveis pela “Ancine+Simples”, sublinha-se que essa pesquisa adotou um enfoque analítico, qualitativo e exploratório acerca do problema detalhado no tópico anterior, relacionando pressupostos técnicos multidisciplinares (Direito, Políticas Públicas, Controle Externo), para investigação das diversas fontes coletadas: **i)** peças que integram os processos de auditoria do Tribunal em face dessa metodologia simplificada (TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 017.413/2017-6 e TC n.º 011.908/2018-1; TC n.º 040.341/2019-4); **ii)** planos governamentais da Política Nacional do Audiovisual; **iii)** relatórios de gestão de resultados dessa política setorial publicados pelos entes públicos jurisdicionados, em momentos anteriores e posteriores ao controle do TCU; e **iv)** Deliberações de Diretoria Colegiada da Ancine, decisões do Conselho Superior do Cinema e do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, que fossem relacionáveis ao objeto pesquisado.

Para tratamento desse amplo conjunto documental, tal como detalhado acima no item “Referenciais Teórico e Jurisprudencial”, foram identificados e reunidos autores que

pudessem auxiliar o desenvolvimento de 4 (quatro) grandes eixos analíticos escolhidos para abordagem do problema de pesquisa: Estudo de Caso enquanto metodologia de pesquisa empírica também aplicável ao Direito; Teoria da Agência, *Accountability* na seara das políticas públicas; e Metodologia “Ancine+Simples”.

No tocante ao eixo acerca de como se realizar esse tipo de pesquisa empírica, destaca-se que foram empregadas, desde o desenvolvimento do projeto, as referências de Lee Epstein e Gary King (2013), devido à abordagem ampla com que constroem as regras de inferências e as possibilidades desse método de pesquisa empírica para o campo jurídico; e de Robert K. Yin (2015) porque o autor consolida orientações técnicas claras e práticas, um verdadeiro “passo-a-passo”, que auxiliam o pesquisador a identificar se seu objeto de pesquisa se trata de um estudo de caso e, a partir disso, como ele deverá desenvolvê-lo com o devido rigor metodológico.

Ademais, reitera-se que algumas pesquisas empíricas de referência do campo de controle da Administração Pública pelo TCU – a exemplo dos relatórios produzidos pelo Observatório do TCU (Direito FGV –SP e SBDP) – que tratassem de decisões do Tribunal em relação a agências reguladoras também foram utilizadas como fonte prática orientativa de “como fazer” um estudo de caso envolvendo controle externo do Tribunal de Contas da União sobre essas agências no país (MENEZES, 2012; RAMALHO, 2016; ROSILHO, 2016; MONTEIRO e ROSILHO, 2017; PEREIRA, 2019).

#### **4 SUBSISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA POLÍTICA NACIONAL DO AUDIOVISUAL NO BRASIL**

No tópico antecedente, foram delimitados os referenciais teórico e jurisprudencial desse estudo de caso, incluindo a jurisprudência que vem sendo consolidada no âmbito do Tribunal de Contas da União pertinente à análise de conformidade da “Ancine+Simple” e que alcançou, em maior ou menor medida, entes e órgãos públicos da Administração Pública Federal formuladores e executores da Política Nacional do Audiovisual, isto é, as instituições e respectivos agentes responsáveis pelas escolhas de opções administrativas tais como aquelas que fundamentaram a criação dessa metodologia simplificada.

Isso posto, serão apresentadas nesse Capítulo essas instituições públicas estruturantes do ciclo de política pública (*policy cycle*) da política setorial do audiovisual: Conselho Superior do Cinema (CSC), Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV), com vistas à construção de um quadro geral explicativo de suas prerrogativas formais e de como elas, a partir de tais competências, atuam nesse ciclo e executam tomadas de decisão. Para isso, reporta-se aqui ao contexto histórico recente dessas instituições que foram impactadas, em maior ou menor intensidade, pelos comandos de controle exarados pela Corte de Contas

nos processos TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 017.413/2017-6; TC n.º 011.908/2018-1; e TC n.º 040.341/2019-4.

No que diz respeito ao suporte teórico desse Capítulo, empregou-se a visão de Celina Souza (2006, p. 21-22) acerca do neoinstitucionalismo, que compreenderia tanto as instituições como sendo constituídas por um conjunto de regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, quanto sobreleva a importância do papel dessas instituições para decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Tal qual, no presente estudo de caso, a observação das instituições é uma escolha metodológica para compreensão da governança do setor público responsável, especialmente, pelas políticas setoriais dirigidas ao audiovisual em momento histórico recente, inclusive, no tocante a seus mecanismos de gestão e controle de recursos públicos desembolsados. Consoante tal enfoque, destaca-se também a visão da pesquisadora Adelyne Maria Mendes Pereira (2014, p. 157) a respeito da ótica neoinstitucionalista, a qual permitiria avaliações no nível meso da política pública, isto é, no patamar no qual as instituições, concomitantemente, influenciam e são influenciadas pelos atores sociais e políticos, assim como proporcionaria análises de atores sociais em determinado contexto histórico institucional e estatal.

Na ocasião em que discorrem sobre as escolas teóricas existentes dedicadas à compreensão e à definição conceitual do que seja uma política pública, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 58) chamam a atenção para o fato de que as melhores sínteses de modelos e teorias de “*policy-making*” (formulação/produção de políticas públicas) seriam derivações de abordagens neoinstitucionais, porque tais referências agregariam tantos variáveis ligadas a atores quanto a estruturas, além de abordarem o Estado e as demais instituições participantes como entidades que afetam e influenciam as preferências e escolhas dos atores.

Assim, por essa perspectiva de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 58), empregou-se aqui o conceito de subsistema político-administrativo enquanto campo de forte interação entre atores, instituições e ideias implicados em determinada “*policy-making*”, isto é, de campo de intensa comunicação e relação, no qual atores e instituições, a partir de suas escolhas e preferências, trabalham sobre determinado setor para resolução de um problema público que tenha ingressado de maneira relevante na agenda.

A partir de tais balizas teóricas e defronte ao presente caso sob análise, tal conceito de subsistema seria também útil para a descrição das instituições públicas que integram o setor de fomento público ao audiovisual brasileiro e que, concomitantemente, têm sido afetadas pelos problemas de prestações de contas e de *accountability* na metodologia

“Ancine+Simples”, expostos à opinião pública em função do exercício de controle externo da parte de outra instituição relevante, o TCU.

Outrossim, é importante assinalar que a perspectiva neoinstitucionalista não é unívoca, mas sim ampla e composta por distintas vertentes e abordagens conceituais. Destacando-se aqui, como as mais representativas, as três escolas de pensamento retratadas pela análise de Peter A. Hall e Rosemary C.R. Taylor (2003), que selecionam e retratam os principais modelos expoentes do neoinstitucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

Relativamente aos seus aspectos comuns, em suma, tais escolas emergiram entre as décadas de 80 e 90 como oposição aos enfoques behavioristas, hegemônicos nos EUA até a década de 70, e todas se concentram na abordagem de “como” as instituições podem moldar as estratégias políticas e assim influenciar os resultados políticos. No tocante aos aspectos distintivos, em síntese, é possível selecionar alguns marcos característicos e singulares de cada modelo. Para o institucionalismo da escolha racional, os atores agiriam de maneira calculada e estratégica com vistas à maximização dos resultados de suas escolhas preferenciais. Para o institucionalismo sociológico seria relevante conhecer o “porquê” de as instituições adotarem e difundirem um determinado conjunto de formas, procedimentos e símbolos. Por fim, para o institucionalismo histórico, as instituições dariam forma às estratégias dos atores, condicionando-os em suas preferências, escolhas e metas dirigidas a determinada pauta política. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Posto isso, sem adotar de antemão uma dessas escolas neoinstitucionalistas, isoladamente, para o subsequente detalhamento das instituições do subsistema político-administrativo impactado pelas decisões da Corte de Contas relativas à metodologia “Ancine+Simples”, optou-se pelo intercâmbio entre essas perspectivas com o objetivo de se alcançar uma abordagem abrangente acerca dos órgãos colegiados (CSC e CGFSA) e dos entes da Administração Pública direta (SAV) e indireta (Ancine), que impulsionam o ciclo de política pública (*policy cycle*), em âmbito nacional, da política setorial focalizada no desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro. Colegiados e entes públicos cujo desenho formal de interação institucional coordenada e complementar é também denominado pela literatura acadêmica especializada como “Tripé Institucional” de sustentação dessa política pública. (IKEDA, 2015; ZUBELLI, 2017).

#### 4.1 Conselho Superior do Cinema (CSC)

O Conselho Superior do Cinema (CSC) é um órgão colegiado deliberativo e consultivo, criado pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, cuja composição e funcionamento estão regulamentados pelo Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003. Posicionado pela literatura acadêmica como primeiro vértice do chamado “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual (IKEDA, 2015), sendo, originalmente, inserido na estrutura administrativa da Casa Civil da Presidência da República e dotado das seguintes competências, previstas no art. 3º da aludida MP:

Art. 3ª Fica criado o Conselho Superior do Cinema, órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República, a que compete:

I - definir a política nacional do cinema;

II - aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua auto-sustentabilidade;

III - estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado;

IV - acompanhar a execução das políticas referidas nos incisos I, II e III;

V - estabelecer a distribuição da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE para cada destinação prevista em lei.

Em breve retrospecto, a criação de um órgão colegiado responsável pela definição e aprovação dessa política pública foi uma demanda que emergiu da reorganização e da repolitização do setor cinematográfico que vinha se articulando desde a chamada “Retomada”<sup>30</sup> do cinema brasileiro a partir dos anos 90. Isso porque, esse setor havia vivenciado o “apagão de políticas públicas”, também chamado de a “idade das trevas”, momento histórico no qual o Governo Collor<sup>31</sup> imbuído de uma concepção neoliberal de que a cultura era um “problema de mercado” e de que o Estado não possuía responsabilidades sobre isso, extinguiu as políticas culturais vigentes, por meio de um pacote de “desmonte”, lançado em março de 1990, que incluiu: a revogação da única lei de incentivo fiscal para investimentos em cultura, a chamada Lei Sarney (Lei n.º 7.505, de 1986); a extinção de

---

<sup>30</sup> Embora não haja consenso teórico acerca do período exato, em anos, dos marcos inicial e final da chamada “Retomada”, observação essa efetuada pela pesquisadora Ana Paula da Silva Sousa (2018, p. 55), optou-se por utilizar a construção do arco temporal da história do cinema brasileiro, relativo a esse período, elaborado pela pesquisadora Melina Izar Marson (2009), que subdivide esse momento em três grandes subciclos: de 1990 a 1994, que engloba o fim das políticas setoriais existentes naquele momento, mediante a extinção de instituições como a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Ministério da Cultura (MinC), bem como a esperança de surgimento de novas alternativas de captação de investimento para o setor por meio da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual; de 1995-1998, período de surgimento dos primeiros resultados positivos de lançamentos de filmes brasileiros subsidiados por tais mecanismos de incentivo de fomento indireto, tais como lançamento, em 1995, do longa-metragem “Carlota Joaquina, princesa do Brasil”, da Cineasta Carla Camurati; e de 1999-2002, intervalo que compreende o período de recriação de instituições fundamentais para formulação e estruturação da política pública, como o surgimento formal do CSC e da Ancine mediante a edição da MP n.º 2.228-1, de 2001.

<sup>31</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “Governo Collor” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro existente no período de 1990 a 1992, cujo Chefe do Poder Executivo foi o Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello.

autarquias, fundações e empresas públicas federais como a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), do Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Conselho de Cinema (Concine); e a dissolução do Ministério da Cultura (MinC), transformando-o em Secretaria do Ministério da Educação. (MARSON, 2009, p. 33).

Dentre os momentos de forte articulação da classe cinematográfica<sup>32</sup>, organizada desde a “Retomada”, houve a realização do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), em junho de 2000. Relativamente a esse fato histórico, adverte-se que não se pretende exaurir a análise de todos os impactos do III CBC para Política Nacional do Audiovisual, tampouco mapear a amplitude de sua atuação “não-estatal” para o desenho do subsistema político-administrativo dessa política pública existente. Destacado esse ponto, objetiva-se nesse tópico enfatizar a influência desse evento na criação de arranjos institucionais importantes, anteriores e interiores, ao “Tripé Institucional”, tal qual o conhecemos hoje.

Dentre os arranjos anteriores ao chamado “Tripe”, destaca-se a influência do III CBC na criação do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Gedic), cuja atribuição foi a de formular e de propor um projeto estratégico para indústria do cinema no país, em um prazo de seis meses. Com essa missão, o Gedic, instalado no âmbito do Ministério da Cultura (MinC), foi constituído formalmente por meio do Decreto Presidencial de 13 setembro de 2000, tornando-se um *lócus* institucional de intensa interação entre governo e setor organizado, mediante a inclusão de 7 (sete) representantes do Governo Federal e de 6 (seis) assentos destinados a agentes desse setor designados pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 2º O Grupo será composto:

I - pelos seguintes Ministros de Estado, ou, nos seus impedimentos, por seus substitutos legais:

- a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- b) Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- c) Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República;
- d) da Cultura;
- e) das Comunicações;
- f) da Fazenda;
- g) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

II - por **seis representantes das áreas de produção, direção, pesquisa, distribuição de cinema e setor de exibição, bem assim de direção de televisão voltada ao cinema brasileiro.** (Redação dada pelo Decreto de 1º de dezembro de 2000).

---

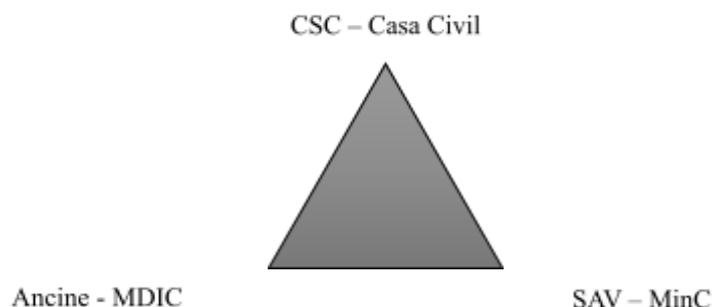
<sup>32</sup> Tal como a pesquisadora Ana Paula da Silva Sousa (2018, p. 46), a expressão “classe cinematográfica”, quando empregada aqui, significará o que, usualmente, a mídia e inclusive agentes desse mercado chamam e reconhecem como “setor organizado”, não sendo, portanto, definido aqui o conceito de “classe” a partir do campo da Sociologia.

Parágrafo único. Os membros referidos no inciso II serão designados pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República, não podendo ser substituídos por representantes. (Grifos acrescentados).

No que se refere aos arranjos interiores ao chamado “Tripe”, sublinha-se que no Relatório Final do III CBC<sup>33</sup> é possível identificar um conjunto de propostas de ações governamentais amplas inscritas no tópico do documento “Organização do Estado”, trecho no qual foram consolidadas sugestões para criação de estruturas para regulação e fiscalização das atividades cinematográficas (ideia fundante da Ancine). Em “Fomento à Produção”, o documento sinalizava para a criação de um fundo de fomento à produção audiovisual (ideia fundante do FSA e, por consequência, do CGFSA). Em “Relações entre Cinema e Televisão”, foi proposto um eixo programático diretamente relacionado à superveniência de marcos legais benéficos ao setor, tais como a Lei n.º 12.485, de 2011 (Marco Legal da TV Paga). (CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA, 2000).

Perante isso, observa-se que grande parte das ideias germinadas no III CBC se prolongaram no tempo e também influenciaram o conjunto de proposições do Gedic, elaboradas entre setembro de 2000 e março de 2001 e, posteriormente, positivadas no texto de norma da MP n.º 2.228-1, de 2001. À vista disso, mais do que o marco legal de criação da Ancine, sob a forma de agência reguladora, a referida MP foi o arcabouço jurídico fundante da política pública vigente para o setor, incluindo seu “Tripé Institucional”, conforme ilustrado na Figura 5, detalhada abaixo.

**Figura SEQ Figura \^ ARABIC 5. “Tripé Institucional” da política dirigida ao audiovisual brasileiro.**



Fonte: Figura adaptada a partir de Ikeda (2015, p. 41).

<sup>33</sup> Cf. Relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC). (CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA, 2000).

A propósito desse desenho de organização institucional, Marcelo Ikeda (2015, p. 39-44) ressalta que:

(...) o novo modelo institucional para o apoio ao cinema brasileiro era calcado numa complementariedade entre três órgãos: um órgão de formulação, composto de representantes do governo e da classe cinematográfica; e de dois órgãos de execução das políticas formuladas pelo CSC. Essa complementariedade é reforçada pelo fato de os três órgãos estarem vinculados a ministérios diferentes: o CSC, por sua instância interministerial, à Casa Civil da Presidência da República; a Ancine, por seu aspecto industrial, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e a SAV, vinculada ao Ministério da Cultura (MinC).

Para mais, salienta-se também que, ao longo da trajetória institucional do CSC, esse órgão colegiado foi sendo incrementalmente redesenhado mediante a edição de Decretos Presidenciais, sobretudo, em relação à distribuição de assentos de representantes, conforme compilação registrada na Tabela 6 adaptada de Ikeda (2015, p. 44), a seguir:

**Tabela 6. Principais modificações nos assentos de representação no CSC.**

	<b>MP n.º 2.228-1/2001</b>	<b>Decreto n.º 4.858, de 2003</b>	<b>Decreto n.º 9.919, de 2019</b>	<b>Decreto n.º 10.553, de 2020</b>
<b>Representantes governamentais</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>8</b>
Justiça (extinto)	1	1	0	0
Justiça e Segurança Pública	0	0	1	1
Relações Exteriores	1	1	1	1
Ministério da Fazenda (extinto)	1	1	0	0
Ministério da Cultura (extinto)	1	1	0	0
Desenvolvimento, Indústria, e Comércio Exterior (extinto)	1	1	0	0
Ministério das Comunicações	1	1	0	1
Ciência, Tecnologia e Comunicações (extinto)	0	0	1	0
Casa Civil da Presidência da República	1	1	1	1
Ministério da Educação	0	1	1	1
Secretaria de Comunicação	0	1	0	0
Ministério da Cidadania	0	0	1	0
Ministério do Turismo (Secretaria Especial de Cultura)	0	0	0	1
Ministério da Economia	0	0	0	1
Secretaria de Governo da Presidência da República	0	0	1	1

<b>Representantes não-governamentais</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
Representantes do setor audiovisual	5	6	3	5
Representantes da sociedade civil	0	3	2	3
<b>Total de representantes</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>16</b>

Fonte: Tabela atualizada a partir de Ikeda (2015, p. 44).

Dentre todas essas remodelagens efetuadas pelo Poder Executivo Federal, destaca-se que ao final do 2º mandato do “Governo Lula”<sup>34</sup>, o Conselho passou por outro redesenho incremental relativamente ao seu *locus* institucional porque foi transferido para a estrutura administrativa do MinC, mediante a edição do Decreto n.º 7.000, de 9 de novembro de 2009. Além disso, esse Decreto redefiniu o assento da presidência do Conselho, que deixou de atribuída ao posto de Chefe da Casa Civil da Presidência da República e passou a ser designada ao posto de Ministro de Estado da Cultura. (IKEDA, 2015, p. 114).

Outrossim, ressalva-se também que esse desenho fixado pelo Decreto n.º 7.000, de 2009 passou por outras modificações recentes ocorridas logo após a extinção do MinC pelo “Governo Bolsonaro”<sup>35</sup>, por intermédio da edição da Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019. Após essa MP, esse órgão colegiado integrou, brevemente, a estrutura do Ministério da Cidadania, por esse ter absorvido as estruturas administrativas da pasta da Cultura. Em seguida, foi realocado para sua posição original fixada na MP n.º 2.228-1, de 2001, sendo, reintegrado, portanto, à estrutura da Casa Civil, em virtude da publicação do Decreto n.º 9.919, de 18 de julho de 2019. Por fim, houve a edição do Decreto n.º 10.553, de 25 de novembro de 2020, que realocou mais uma vez a estrutura institucional do CSC, desta vez, transferindo-o da estrutura da Casa Civil para Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

Diante desse contexto de sucessivos redesenhos de assentos de representação e realocações internas à estrutura administrativa do Poder Executivo Federal, não obstante essas sucessivas reconfigurações estruturais provocadas por mudanças de governos e de correspondentes alterações de projetos e de visão para pasta de cultura, o CSC representa ainda o principal órgão estatal da administração pública brasileira com poder de orientação e de tomada de decisões sobre a política pública dirigida ao setor audiovisual, fixando diretrizes

<sup>34</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “2º mandato do Governo Lula” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro existente no período de 2006 a 2010, cujo Chefe do Poder Executivo foi o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>35</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “Governo Bolsonaro” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro iniciado em 2019, cujo Chefe do Poder Executivo é o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

e metas de longo prazo, além de estar imbuído da premissa de ser um espaço de participação dos diversos setores dessa indústria e da sociedade civil. Afinal, segundo o ponto de vista formal de seu regulamento, seu quadro de conselheiros agrupa tanto assentos para agentes públicos representantes de diversos órgãos de governo quanto para representantes externos oriundos desse setor – com mandato fixo de dois anos, sendo permitida uma recondução.

Assim, dentre suas principais competências, destacam-se aqui a definição e a aprovação da política nacional para o desenvolvimento autossustentável do setor e seu respectivo acompanhamento da execução (incisos I, II, e IV do art. 3º da MP n.º 2.228-1, de 2001), bem como a instituição de comitês e grupos temáticos, de caráter permanente ou temporário, destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos (art. 3º do Decreto n.º 4.858, de 2002). Com bases nessas prerrogativas de formulação de política pública, o CSC aprovou, em 2012, o “Plano de Diretrizes e Metas: O Brasil de todos os olhares para todas as telas (PDM 2011-2020)”, documento que estabeleceu as metas estratégicas para o desenvolvimento do setor até o ano de 2020. Além disso, esse colegiado também tem abordado de maneira ampla novos temas pertinentes ao audiovisual brasileiro, tais como o fomento a jogos eletrônicos (games), regulação do Vídeo sob Demanda (*Video on Demand* “VoD”), e combate à pirataria.

À vista disso, observa-se que temas de relevância têm ocupado a agenda desse Conselho e desencadeado seu comando direto para que ações imediatas sejam realizadas pelos demais vértices do Tripé, a exemplo de sua sugestão de que essa Ancine criasse em sua estrutura interna unidade dedicada ao combate à pirataria, conforme a Resolução n.º 3, de 30 de agosto de 2017, e de seu direcionamento para que a Agência realizasse estudos prévios e consultas públicas referentes à “Notícia Regulatória sobre comunicação audiovisual sob demanda”, em 2016, e à “Análise de Impacto Regulatório sobre o mercado de Vídeo sob Demanda (VoD)”, em 2019. Exemplos que sinalizam para a capacidade institucional dessa instância colegiada em partir do estágio de “percepção e definição de problemas” para os subsequentes passos do chamado “*policy cycle*”, quais sejam: o de “*agenda-setting*” e o de “*elaboração de programas e decisão*”.

Conquanto isso não seja o cerne do presente trabalho, o modo como o CSC atua enquanto vértice desse Tripé pode auxiliar a compreensão da vida interna dos processos político-administrativos sob seu espectro de ação, demonstrando seu funcionamento institucional regular, assim como sua responsividade em relação a demandas organizadas por parte de grupos de interesses (*stakeholders*) e demais entidades que possuem representantes

designados como membros “especialistas em atividades cinematográficas e audiovisuais” dentro desse órgão colegiado.

Por outro lado, se a dinâmica institucional do Conselho vem sendo capaz de conceber agendas e de formular eixos temáticos de sustentação dessa política pública, nota-se que o exercício de prerrogativas de monitoramento da execução das ações realizadas pelos demais vértices do Tripé (Ancine e SAV) não tem contemplado temas como prestação de contas e *accountability* na execução dos recursos públicos injetados em projetos audiovisuais, tampouco tem tangenciado as recomendações e as determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União ao longo de seu fluxo decisório de controle sobre a Política Nacional do Audiovisual, desencadeado desde o Relatório de Levantamento de Auditoria “Fiscalis” n.º 529, de 2016, conforme é possível observar na Tabela 7, a seguir, elaborada a partir da análise do conteúdo de seus atos administrativos expedidos desde a criação de sua competência regimental para enunciar resoluções, relatórios e moções (art. 16 do Anexo I da Portaria n.º 57, de 10 de maio de 2016).

**Tabela 7. Mapeamento de atos normativos expedidos pelo CSC (2016\*-2020).**

<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>	<b>Número e data</b>	<b>Assunto</b>
2016	Portaria	n.º 57, de 10 de maio de 2016**	Aprovação do Regimento Interno do CSC
2017	Resolução	n.º 01, de agosto de 2017	Instituição de GT com a finalidade de desenvolver uma proposta de Medida Provisória ou Projeto de Lei para regulamentação da incidência de CONDECINE sobre os serviços de VOD
2017	Resolução	n.º 2, de 30 de agosto de 2017	Sugestão ao CGFSA e à Ancine que empreendam para 2018 uma reformulação geral do FSA, visando melhorar sua performance e seus resultados, além de uma distribuição mais adequada dos recursos entre os diversos elos das cadeias de valor da atividade, com mais eficiência, mais eficácia e mais agilidade na aplicação dos recursos disponíveis.
2017	Resolução	n.º 3, de agosto de 2017	Instituição de GT sobre combate à Pirataria
2017	Portaria	n.º 61, de 27 de junho de 2017	Delegação de competências ao CSC para composição da Comissão de Seleção do filme brasileiro a ser indicado ao Prêmio de Melhor Filme em Língua Estrangeira do Oscar.

2018	Resolução	n.º 1, de 06 de fevereiro de 2018	Sugestão à Ancine que promova a formação de Câmara Técnica de prevenção e combate à pirataria de obras audiovisuais em geral.
2018	Resolução	n.º 2, de 06 de fevereiro de 2018	Recomendação à ANCINE que empreenda esforços para realizar revisões nos seus atos normativos, buscando a diminuição da burocracia e a melhor eficiência e eficácia dos atos, e outros assuntos.
2018	Resolução	n.º 3, de 06 de fevereiro de 2018	Sugestão à Ancine o empreendimento de ajustes regimentais e regulamentares necessários à inclusão do segmento de Games na política audiovisual, e institui o Grupo de Trabalho com a finalidade de formular uma proposta de política pública para o desenvolvimento do setor.
2018	Resolução	n.º 4, de 06 de fevereiro de 2018	Institui Grupo de Trabalho - GT para formulação de uma política consistente de promoção da igualdade de gênero e raça no setor audiovisual,
2018	Resolução	n.º 5, de 06 de fevereiro de 2018	Institui o Grupo de Trabalho - GT sobre Preservação, Digitalização e Difusão de conteúdo Audiovisual com a finalidade de formular proposta de política pública para a preservação, gestão de acervos, formação de mão de obra técnica e difusão da memória audiovisual
2018	Resolução	n.º 6, de 06 de fevereiro de 2018	Instituiu o Grupo de Trabalho - GT sobre Política de Atração de Produções e Coproduções Internacionais com a finalidade de formular uma proposta de políticas de apoio a atração de produções e coproduções internacionais.
2018	Resolução	n.º 7, de 27 de setembro de 2018	Encaminhamentos da 1ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior do Cinema, quanto à incidência da CONDECINE nos segmentos de Vídeo por Demanda.
2018	Resolução	n.º 8, de 27 de setembro de 2018	Prorroga a vigência do Grupo de Trabalho sobre Preservação, Digitalização e Difusão de Conteúdo Audiovisual.
2019	Resolução	n.º 3, de dezembro de 2019	Define procedimentos para proposição de temas à consideração do Conselho Superior do Cinema, por parte dos membros.
2019	Resolução	n.º 1, de 10 dezembro de 2019	Recomendação ao Fundo Setorial do Audiovisual acerca da destinação dos recursos alocados no Fundo Setorial do Audiovisual.
2019	Resolução	n.º 2, de 10 de dezembro de 2019	Estabelecer Grupo de Trabalho para elaboração de proposição legislativa para regulamentação dos serviços de comunicação audiovisual sob demanda (VoD).
2019	Resolução	n.º 3, de 10 de dezembro de 2019	Define procedimentos para proposição de temas à consideração do Conselho Superior do Cinema, por parte dos membros.
2020	Resolução	n.º 1, de 2 de abril de 2020	A substituição de representante do Ministério da Economia no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução n.º 2, de 10 de dezembro de 2019, e substituição de representante da Casa Civil da Presidência da República no âmbito do Grupo de

			Trabalho instituído pela Resolução n.º 2, de 10 de dezembro de 2019. Por fim, a prorrogação por 90 (noventa) dias, a contar de 20 de fevereiro de 2020, do prazo concedido ao Grupo de Trabalho para elaboração de proposta legislativa para regulamentação dos serviços de comunicação audiovisual sob demanda (VoD)
--	--	--	---

\* Período a contar de 2016 pois foi nesse ano que foi aprovado o Regimento Interno do CSC regulamentando os atos administrativos sob sua competência.

\*\* Trata-se de ato do Ministro de Estado da Cultura respaldado em sua competência de Presidente do CSC à época, consoante Decreto n.º 4.858, de 2003.

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa no Diário Oficial da União (DOU) e de checagem nas Atas de Reunião do CSC publicadas na página eletrônica da Casa Civil da Presidência da República.

Diante desse mapeamento e tendo em vista a relação de entes jurisdicionados aos quais se dirigem os comandos de controle do TCU nos processos envolvendo irregularidades da “Ancine+Simples”, constata-se que, até o momento, o CSC não foi instado<sup>36</sup> pela Corte de Contas para que pudesse também se manifestar acerca de medidas administrativas para enfrentamento do passivo de prestação de contas e para readequação da política pública relativamente aos mecanismos de controle e de *accountability* da execução dos recursos públicos de fomento direto e indireto injetados no setor audiovisual brasileiro.

#### 4.2 Agência Nacional do Cinema (Ancine)

A Agência Nacional do Cinema (Ancine) é uma autarquia especial criada por lei, dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada, atualmente, ao Ministério do Turismo, nos termos do Decreto n.º 10.108, de 7 de novembro de 2019. Sua autoridade máxima interna é constituída sob a forma de um órgão colegiado “Diretoria Colegiada”, cujos membros – um(a) diretor(a)-presidente(a) e três diretores(as), são indicados por ato do Presidente da República para serem, em seguida, sabatinados e aprovados pelo Senado Federal, consoante § 5º do art. 5º da Lei n.º 9.986, de 18 de julho de 2000.

Contemporânea ao CSC e igualmente influenciada pelo contexto histórico de organização política do mercado cinematográfico emergente do III CBC e do Gedic, essa Agência foi instituída também pela Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e, desde então, tem sido o principal ente público federal responsável pelo fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira em seus diversos

<sup>36</sup> Cf. Tabela 1. Número de comandos de controle dirigidos ou relacionados a cada ente e órgão do Tripé Institucional da Política Nacional do Audiovisual (TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 011.908/2018-1; TC n.º 017.413/2017-6; e TC n.º 040.341/2019-4), localizada na Introdução dessa Dissertação.

segmentos de mercado, com vistas à indução e à difusão da produção, distribuição, exibição/veiculação de obras audiovisuais brasileiras, sobretudo, produzidas por produtoras brasileiras independentes.

Gustavo Dahl<sup>37</sup>, presidente do III CBC e primeiro ocupante da cadeira de Diretor-Presidente da Ancine, enfatizava, dentre os objetivos fixados no art. 6º dessa MP, o seu papel estratégico de *locus* institucional de promoção da cultura nacional e da língua portuguesa por meio do estímulo público (subsídio) ao desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira dentro de um contexto contemporâneo e internacional no qual “mercado é cultura” (DAHL, 2006).

Consideradas as repartições de competências e a complementaridade entre os vértices do chamado “Tripé Institucional”, a referida Agência possui a prerrogativa de implementar as políticas nacionais para o cinema e o audiovisual formuladas pelo Conselho Superior do Cinema (CSC), com foco no estímulo ao desenvolvimento e à sustentabilidade dessa indústria (IKEDA, 2015, 39-47); como, por exemplo, o caso do “Plano de Diretrizes e Metas: O Brasil de todos os olhares para todas as telas (PDM 2011-2020)”, aprovado pelo CSC em agosto de 2012 e norteador das ações da Ancine para o desenvolvimento da indústria audiovisual até o ano de 2020.

No que concerne ao sistema de gestão federal de políticas públicas para audiovisual, a Ancine, ao longo de quase duas décadas de trajetória institucional, consolidou-se como agência de regulação e de desenvolvimento de referência na administração pública brasileira, contando com quadro de cerca de 360 servidores efetivos<sup>38</sup>, além de possuir um escopo regulatório bem delineado no que tange aos mercados de cinema e de TV Paga e em ampliação sobre emergentes segmentos de mercado: como o Vídeo sob Demanda (*Video on Demand* “VoD”) e jogos eletrônicos (games).

Criada no segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso<sup>39</sup>, seu arranjo institucional também refletiu as escolhas político-administrativas daquele momento histórico, inscritas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Ministro de Estado do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), liderado pelo então

<sup>37</sup> Um dos principais agentes idealizadores do III CBC, Gustavo Dahl foi cineasta e importante interlocutor e formulador de políticas cinematográficas, além de ter ocupado relevantes funções públicas de diretor do setor de distribuição da Embrafilme, de membro do Gedic, e de primeiro Diretor-Presidente da Ancine (Mandato 2001-2006). (MARSON, 2009, p. 148-163).

<sup>38</sup> Cargos de provimento efetivo na ANCINE: 150 Especialistas em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual; 64 Técnicos em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual; 70 Analistas Administrativos, 76 Técnicos Administrativos. Cf. Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.

<sup>39</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro existente no período de 1999 a 2022, cujo Chefe do Poder Executivo foi o Presidente da República (reeleito) Fernando Henrique Cardoso.

Ministro de Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira. Plano que serviu de mapa para travessia do Estado brasileiro do chamado modelo burocrático weberiano ao modelo de administração gerencial. (MARCELINO, 2003, p. 650).

Nesse sentido, a introdução do modelo institucional das agências reguladoras no ordenamento jurídico brasileiro esteve estreitamente vinculada a alteração do perfil de intervenção estatal na economia, passando do Estado-empresário – positivo ou intervencionista – para Estado-regulador, caracterizando-se, portanto, não mais pela intervenção e dirigismo na produção de bens e serviços pela sociedade, mas sim pela função disciplinadora da ordem econômica. Em síntese, do ponto de vista constitucional (art. 174, CRFB, de 1988), caberia a esse Estado desempenhar a fiscalização (regras jurídicas cogentes), o incentivo (subsídio, benefícios fiscais, entre outros) e o planejamento (metas e diretrizes governamentais) dos agentes econômicos de setores regulados. (LUZ NETO, 2016, p. 37-41).

No tocante ao prisma normativo e semântico do conceito “regular”, o professor Egon Bockmann Moreira (2014, p. 111) afirma que a regulação e seu correspondente comando “regular” denotam a noção de instaurar normas jurídicas, de fixar a disciplina acerca de determinados comportamentos econômicos, para que esses estejam em consonância com os princípios constitucionais da Ordem Econômica fixados pela Constituição de 1988. Para o autor, o Estado, quando regula determinado campo econômico, estabelece os parâmetros pelos quais fatos, condutas ou situações deverão ser considerados regulares, legítimos e/ou válidos e, por outro lado, quais serão os desvios inadmitidos pela ordem constitucional vigente. Por conseguinte, quando se imagina o Estado intervindo no domínio econômico, “regular” significa “fixar as regras” que podem instalar inovações ou consolidar condutas, induzindo por meio comandos legais o comportamento do agente privado em benefício do bem-estar social.

No que diz respeito ao passado recente de formação do chamado Estado Regulador<sup>40</sup> no Brasil, a década de 90 foi crucial para formulação e implementação de uma superestrutura estatal técnica de acompanhamento setorial cristalizada no modelo jurídico-administrativo de “autarquia federal sob regime especial” vigente até o momento, perfazendo um total de 11 (onze) agências criadas no âmbito da Administração Pública Federal, dentre as quais a Ancine.

---

<sup>40</sup> A partir da crise fiscal que eclodiu no país entre as décadas de 80 e 90, o Estado Empresário provedor direto de bens e serviços dá passagem ao Estado Regulador - paradigma que ofereceu sustentação (e segurança jurídica) à abertura econômica e ao processo de privatização na época -, decorrência direta da reforma administrativa liderada por Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. (PEREIRA, 1997).

Logo, sob o ponto de vista estrutural, no Brasil, a prerrogativa do poder público de exercer a atividade de regulação, tal como a conhecemos hoje, confunde-se com a do Estado Regulador. Por outro lado, enquanto pressuposto e qualificativo central desse modelo, a “regulação” exige um detalhamento para delimitação de sua definição jurídica. A partir de uma abordagem teórica que tem em conta essas dificuldades de conceituação, o professor e jurista Márcio Iorio Aranha (2015, p. 28) destaca alguns elementos que trazem luz à questão sobre o que demarcaria e singularizaria a “regulação”: a) trata-se de um projeto de direito público realizado mediante a atuação do poder político; b) regula-se algo que de antemão possui suas próprias leis (lógica interna) e, nesse caso, a regulação serve para potencializar as forças da iniciativa privada em um ambiente, de um lado, parcialmente preexistente (dado mercado econômico) e, de outro lado, parcialmente criado pela ação regulatória (atividade econômica regulada); c) pretende-se o alcance de um equilíbrio dinâmico das interações dos atores setoriais regulados em harmonia com um objetivo geral e comum (interesse público).

Tais elementos seriam suficientes para afirmar que a “regulação” pode ser conceituada como força de coerência sistêmica para cenários de existência de contradições e de disfuncionalidades internas em determinado sistema social. Por outro lado, para além de uma agregação de comandos jurídicos voltados a colocar em ordem dado mercado que esteja disfuncional, Aranha (2015, p. 28-31) trata de avançar sobre esse ponto, evidenciando que a regulação é um conjunto interdisciplinar de planejamento<sup>41</sup> e de gerenciamento conjuntural de atividades de interesse geral e, por conseguinte, trata-se de um método, uma tecnologia social orientadora de setores relevantes, executada pelo ente regulador mediante instrumentos sancionadores, indutores, ou informacionais.

Feitas tais observações acerca do recente contexto histórico de implementação do modelo regulatório no país, destaca-se aqui o papel dos atores setoriais do campo audiovisual para a constituição da Ancine, a partir desse modelo emergente na década de 90. Concebida também como ideia dos *stakeholders* do mercado audiovisual, ressalta-se o papel do campo cinematográfico, organizado desde a “Retomada”, que realizou, em junho de 2000, o III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) com o objetivo de união e de organização políticas desse campo para articular e propor soluções de fortalecimento e de ampliação da produção audiovisual (MARSON, 2009, p. 147-148). Para esse campo, os mecanismos de leis de incentivo, vigentes à época, não eram suficientes para estruturar a atividade e ampliar de

---

<sup>41</sup> O professor Marcio Iorio Aranha (2015, p. 28-30) emprega a palavra “planejamento” ressalvando que não a utiliza com vistas a qualquer tipo de evocação que remonte ao Estado Dirigista, no qual esse termo sugeriu, no passado, ações de planificação econômica e de intervenção estatal direta para controle dos meios de produção. Ao contrário, para o autor o qualificativo “planejador” seria inerente ao Estado Regulador de hoje.

maneira significativa a participação de mercado (*market share*) do produto cinematográfico brasileiro (IKEDA, 2015, p. 39).

Esse projeto político do mercado audiovisual brasileiro, originalmente, engendrado no III CBC e, posteriormente, fixado na proposta do Gedic, formulada entre setembro de 2000 e março de 2001, foi determinante para a criação da Ancine. Conjugando plataformas de ofensiva à hegemonia cinematográfica norte-americana, de defesa da identidade nacional, e de construção de uma indústria cinematográfica no país, o Gedic propôs cinco pilares para a “passagem do cinema brasileiro da fase voluntarista-artesanal para uma etapa industrial autossustentável” (MARSON, 2009, p. 156) o primeiro desses pilares foi a proposta de

Criação de um órgão gestor, no modelo de agência de caráter interministerial, com a finalidade de normatizar, fiscalizar e controlar o cumprimento da legislação, estabelecendo critérios e procedimentos para alocação de recursos do Estado direcionados ao desenvolvimento dos diversos setores da atividade cinematográfica; (...). (DAHL, 2001, *apud.* MARSON, 2009, p. 156).

Pilar esse que, formatado dentro do modelo regulatório emergente e consolidado durante o contexto histórico do Governo FHC<sup>42</sup>, viabilizou a criação legal da Ancine – originalmente pensada para se vincular à Casa Civil e que acabou sendo vinculada formalmente ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no texto definitivo da MP – imbuída da missão institucional de implantar uma nova política nacional do cinema, exercendo papel de fomentadora, de reguladora e de fiscalizadora desse setor. (DAHL, 2006, p. 4).

Logo, observa-se que o nascimento da Ancine – seja enquanto ideia política do Gedic, seja enquanto modelo jurídico-administrativo de “autarquia especial” para constituição legal de agências reguladoras no interior da Administração Pública indireta – emerge da forte interação entre agentes públicos atuantes durante o Governo FHC e *stakeholders* do setor audiovisual representativos<sup>43</sup> naquele momento.

Interação essa que talhou em seu arranjo institucional características *sui generis* e igualmente paradoxais. As contingências históricas da época impediam uma reedição de um

<sup>42</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “Governo FHC” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro existente no período de 1995 a 1998 (primeiro mandato) e de 1999 a 2002 (segundo mandato), cujo Chefe do Poder Executivo foi o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

<sup>43</sup> Integraram o Gedic, da parte do Governo FHC, o Chefe da Casa Civil Ministro Pedro Parente, presidente desse colegiado, além dos Ministros Pedro Malan (Fazenda), Alcides Tápias (Desenvolvimento), Pimenta da Veiga (Comunicações), Aloysio Nunes Ferreira (secretário geral da presidência) e Francisco Weffort (Cultura); e, da parte do setor audiovisual, os Senhores Luiz Carlos Barreto (representando a produção), Carlos Diegues (direção), Gustavo Dahl (pesquisa), Rodrigo Saturnino Braga (distribuição), Luís Severiano Ribeiro Neto (exibição) e Evandro Guimarães (televisão). (MARSON, 2009, p. 154).

órgão interventor direto no mercado cinematográfico nos moldes da extinta Embrafilme, por outro lado, o momento era mais propício à escolha de um modelo convergente com o papel do Estado Regulador emergente do ciclo de privatizações ocorridas no país na década de 90, conforme destacado por IKEDA (2015, p. 38-51).

Outrossim, é importante pontuar que as características do mercado audiovisual brasileiro ora o deslocam do perfil de setores alvos típicos da regulação brasileira nesse período, por não se estruturar como monopólio natural, mas sim como uma plêiade de elos e de agentes econômicos (exibidores, distribuidores, programadoras, radiodifusoras, produtoras), por não ofertar um bem essencial como energia elétrica ou telecomunicações, e também por não constituir um típico setor de empresas públicas objeto do ciclo de privatizações ocorrido durante o Governo FHC. Detalhes esses distintivos igualmente enfatizados por IKEDA (2015, p. 56).

Em contrapartida, as características<sup>44</sup> tanto do setor quanto do bem audiovisual ofertado aos consumidores aproximam o mercado audiovisual dos campos da Teoria da Regulação e da Economia do Audiovisual. No que diz respeito às chamadas externalidades, embora haja divergência quanto à exata conceituação de obras audiovisuais como bem de mérito (*merit good*), isto é, como aquele bem capaz de aumentar o bem-estar social, mas cuja viabilidade demandaria a transferência de recursos advindos do resto da economia, por intermédio, por exemplo, de mecanismos de indução (fomento) por parte do poder público, seria possível identificar nessas obras os atributos de alto valor cultural, bem como de externalidade positivas. Características essas apontadas por Marcelo Ikeda (2011, p. 8) e por Luiz Carlos Delorme Prado e Ary Barradas (2014, p. 9).

Dentre as chamadas falhas de mercado, externalidades são um tipo de problema de mercado que frequentemente respalda modelos de regulação, tal como sublinhado por Ronaldo Fiani (2004). Em regra, elas ocorrem sempre que a atividade de um agente econômico gera um custo (ou um benefício) a terceiros que não será internalizado por esse mesmo agente, assim, custos (ou benefícios) não poderiam ser minimizados (ou maximizados) socialmente. O que, grosso modo, significa dizer que o mercado “falhou” em sua tarefa de alocar os recursos da maneira mais eficiente possível, não alcançando, conseqüentemente, a situação de equilíbrio comumente conhecida como “Ótimo de Pareto”<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Cf. Tese de Zubelli (2017) para detalhamento das características do setor audiovisual segundo o enfoque da Economia do Audiovisual.

<sup>45</sup> Vilfredo Pareto (1848-1923) foi um economista e sociólogo italiano do final do Século XIX que cunhou o conceito de “Ótimo de Pareto”, uma alocação de equilíbrio ótimo que, grosso modo, significa a situação na qual

No mercado de mídia, uma externalidade negativa observável seria a homogeneidade de fontes de conteúdo decorrente da concentração econômica entre poucos agentes de mercado. Nesse sentido, relativamente a potencial nocividade desse tipo de fenômeno, existe ampla literatura antitruste que aponta para forte relação entre concentração econômica e o exercício de poder de mercado (CUIABANO et al. 2014). Monopólios e oligopólios podem, por exemplo, restringir a produção, o que seria prejudicial à eficiência e ao bem-estar dos consumidores. De outra parte, externalidades positivas verificáveis em produtos de mídia, como o caso de obras audiovisuais<sup>46</sup>, estariam relacionadas à difusão de multiplicidade de padrões estéticos e de costumes, representações simbólicas heterogêneas, pluralidade de narrativas, inclusão de grupos sociais não hegemônicos, entre outras.

Em que pese as características econômicas do mercado audiovisual e do bem que circula por ele, os motivos que explicariam a criação da Ancine como agência reguladora constituída sob a forma de autarquia especial vão além dos atributos (formais) esperados do modelo de agência reguladora: perfil técnico e altamente especializado no setor, neutralidade e equidistância do governo, setor regulado e consumidores, agente atuante sobre falhas de mercados, agente de segurança e estabilidade jurídicas, entre outros. Naquele momento histórico, as razões de sua criação legal se conectam também ao perfil estatal, enraizado na década de 90, de participação econômica no setor audiovisual centrada em fomento indireto via leis de incentivo fiscal, como bem destacado por Ikeda (2015, 49-58).

À vista disso, se, de um lado, existe literatura focada na análise institucional da Ancine que aponta para sua atipicidade e para seu deslocamento em relação ao modelo regulatório típico e, conseqüentemente, para seu paradoxo de conciliar fomento e regulação sob a mesma roupagem institucional (IKEDA, 2015; PACHECO, 2006), de outro lado, observa-se também literatura do campo do Direito da Regulação que aponta para a conciliação entre as prerrogativas de se regular e de se fomentar determinado mercado. Sob a ótica da intensidade com que o Estado emprega seu aparato regulatório, Egon Bockmann Moreira (2014, p. 117) posiciona os incentivos/estímulos como técnica “*soft*” que, diferentemente da “*hard*” – operada por intermédio de ordens mandamentais e de sanções negativas ou punitivas – induz comportamentos dos agentes econômicos, corrigindo distorções e promovendo desenvolvimento, mediante fomento econômico, concessão de subsídios e de benefícios fiscais.

---

não é possível melhorar a condição de alguém sem prejudicar a condição de outrem. (THE LIBRARY OF ECONOMICS AND LIBERTY, [s.d]).

Nesse sentido, assenta-se aqui o fomento desempenhado pela Ancine como técnica de regulação “*soft*” a serviço da intervenção do Estado no domínio econômico do setor audiovisual, ferramenta compatível com o que dispõe o art. 174 da CRFB, de 1988, marco constitucional da função estatal regulatória a ser exercida legitimamente por meio de macroprocessos administrativos de fiscalização, de incentivo e de planejamento indicativo para determinado setor econômico.

Dessa forma, após a análise dessa síntese da construção histórica e institucional da Ancine enquanto “autarquia especial” legitimamente criada por lei para execução de fomento, regulação e fiscalização da indústria audiovisual brasileira, segue-se à abordagem acerca de seus aparatos e mecanismos de incentivo e de indução disponíveis para consecução de seus objetivos institucionais, inscritos no art. 6º da MP n.º 2.228-1, de 2001.

No que diz respeito ao chamado fomento indireto, existem leis de incentivo fiscal como a Lei n.º 8.313, de 1991 – a “Lei Rouanet” aplicável a projetos culturais, em geral – e a Lei n.º 8.685, de 1993 – a “Lei do Audiovisual” focalizada no setor audiovisual – ambas antecedentes à criação da Ancine e constitutivas do que a literatura especializada definiu como “Primeira Onda” de políticas públicas para o setor (ZUBELLI, 2017, p. 55-60), isto é, modelo de incentivos indiretos ao setor inaugurado na década de 90 e que, em síntese, foi marcado pelas seguintes características: perfil liberal “Estado Mínimo” e concentração de recursos públicos no elo da produção cinematográfica.

Posteriormente, a edição da MP n.º 2.228-1, de 2001, marcou a Chamada “Segunda Onda” de políticas públicas” para o setor (ZUBELLI, 2017, p. 61-67), caracterizada pelo arranjo de complementariedade de atribuições entre os eixos do “Tripé Institucional” constituído por CSC, Ancine e SAV. Nessa “Segunda Onda”, houve a introdução de um novo mecanismo de fomento indireto, o chamado art. 39 dessa MP, focado no estímulo à produção audiovisual brasileira independente no segmento de TV Paga. Nos termos de seu inciso X, esse mecanismo de incentivo permite que caso as programadoras estrangeiras, que atuam nesse segmento, optem por investir 3 (três) % da chamada “Condecine-Remessa”<sup>47</sup> (Parágrafo único do art. 32 da MP n.º 2.228-1, de 2001) em coprodução de obras brasileiras, elas serão isentas do pagamento de 11 (onze) % do valor da remessa ao exterior (§ 3º do art. 33 da MP n.º 2.228-1, de 2001).

---

<sup>47</sup> Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine) do tipo “Remessa” corresponde à modalidade de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) dirigida ao setor audiovisual cujo fato gerador é a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação (Parágrafo único do art. 32 da MP n.º 2.228-1, de 2001).

No tocante aos demais aparatos de incentivo e de indução ao setor, o fomento direto foi demarcado por dois momentos centrais, o de criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) pela Lei n.º 11.437, de 2006, regulamentada pelo Decreto n.º 6.299, de 2007, e o de criação do Marco Legal da TV Paga, a Lei n.º 12.485, de 2011. Com relação a esse primeiro momento, importante apontar que a ideia de criação de um fundo como fonte direta de recursos para desenvolvimento do setor já havia sido formulada e inserida tanto no Relatório Final do III CBC<sup>48</sup>, em 2000, tal como evidenciado por Marson (2009, p. 151), quanto na proposta de cinco pilares para industrialização sustentável do setor concebida pelo Gedic entre setembro de 2000 e março de 2001 e, posteriormente, entregue ao Governo FHC<sup>49</sup>.

Para a literatura especializada (IKEDA, 2015, p. 227), a criação do FSA demarcaria uma nova estrutura programática para a política pública, pois, diferentemente do modelo estatal de fomento indireto via leis de incentivo fiscais, peculiar à época da “Retomada” ocorrida na década de 90, o modelo direto corresponderia ao Estado assumindo o controle direto da formulação de linhas de ação e de seleção de projetos subvencionados por esse fundo. Com isso, inaugurou-se a chamada “Terceira Onda” de políticas públicas para o setor audiovisual, conforme frisado por Zubelli (2017, p. 67-70), a qual foi demarcada por escolhas de políticas públicas (*agenda-setting*) mais diretivas por parte do Estado, atuando, portanto, diretamente na organização e no financiamento desse setor, durante o período do Governo Lula<sup>50</sup>.

Após a criação do FSA, o Marco Legal da TV Paga, a Lei n.º 12.485, de 2011, além de criar uma reserva de mercado para o produto audiovisual brasileiro nesse segmento – as chamadas “cotas” de programação e veiculação – ampliou esse fundo com o aumento na arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), ampliando seus fatos geradores tipificados no art. 32 da MP n.º 2.228-1, de 2001, bem como o rol de sujeitos passivos tributários por meio da inclusão das operadoras de telecomunicações e de seus respectivos serviços, conforme inciso III do art. 33 e Anexo I da MP n.º 2.228-1, de 2001.

---

<sup>48</sup> Cf. **Relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)**. (CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA (2000).

<sup>49</sup> Cf. Detalhes acerca dos 5 (cinco) pilares do Gedic em Marson (2009, p. 157) e em Gedic (2001 *apud* Santana, 2019, p. 130).

<sup>50</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “Governo Lula” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro existente no período de 2003 a 2006 (primeiro mandato) e 2007 a 2010 (segundo mandato), cujo Chefe do Poder Executivo foi o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

À medida que o FSA era fortalecido e ampliado com novas fontes de receita da chamada “Condecine-Teles”<sup>51</sup> e alçava o *status* de principal fundo de investimento e de financiamento do setor no país, a Ancine, como Secretaria Executiva do FSA, também ganhava importância por se tratar do ente público responsável pela gestão da execução orçamentária e financeira das ações do fundo e pela recepção das dotações descentralizadas pelo FNC para essa categoria de programação específica (§§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto n.º 6.299, de 2007).

Desse modo, se, de um lado, a Lei n.º 11.437, de 2006, viabilizava a criação de um fundo de recursos públicos estruturante e estratégico para o alcance da almejada industrialização autossustentável do setor, de outro, a Lei n.º 12.485, de 2011, asseguraria tanto uma nova reserva de mercado para o produto nacional, quanto as condições financeiras e orçamentárias para ampliação do volume dos recursos disponíveis para execução da Política Nacional do Audiovisual.

Com isso, a sinergia entre esses dois marcos legais e os impactos decorrentes de ambos foram determinantes para criação de condições objetivas para realização concreta das finalidades institucionais da Ancine, fixadas no art. 6 da MP n.º 2.228-1, de 2001, e de sua missão de fiscalizar, regular e fomentar o setor, sobretudo, em benefício de sua expansão<sup>52</sup>, tal como verificada na última década no país.

#### 4.3 Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV)

A Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV)<sup>53</sup> é um órgão singular da Administração Direta Federal criado pela Lei n.º 8.490 de 19 de novembro de 1992, durante o prelúdio do Governo Itamar Franco<sup>54</sup>, simultaneamente à recriação do próprio MinC – Ministério ao qual era vinculada à época – como parte de um contexto de início de retomada de uma série de incentivos estatais no campo da cultura, incluindo a recriação de instituições responsáveis

---

<sup>51</sup> Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine) do tipo “Teles” corresponde à modalidade de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) cujo fato gerador é a prestação de serviços listados no Anexo I da MP 2.228-1, de 2001, que abrange os serviços de telecomunicações que se utilizam de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais (inciso II do art. 32, *idem*).

<sup>52</sup> Pesquisas focadas no setor audiovisual brasileiro retratam esse “boom” de recursos de fomento direto que ampliou a capacidade orçamentária e financeira dessa política pública, bem com o número de obras audiovisuais lançadas no mercado brasileiro (IKEDA, 2012, 2015; SOUSA, 2018; ZUBELLI, 2017).

<sup>53</sup> A partir do Decreto 10.359, de 20 de maio de 2020 deixou de ser denominada como Secretaria do Audiovisual e passou a ser designada como Secretaria Nacional do Audiovisual.

<sup>54</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “Governo Itamar Franco” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro existente no período de 1992 (29 de dezembro desse ano) a 1994, cujo Chefe do Poder Executivo foi o Presidente da República Itamar Augusto Cautiero Franco.

pelas políticas públicas dirigidas ao setor audiovisual<sup>55</sup>. Ao longo de quase uma década, a SAV foi a única instituição da Administração Pública Federal brasileira focalizada no setor cinematográfico, sendo responsável pela definição das macropolíticas e pela implementação de programas e ações de fomento setorial.

Protagonismo que se modificou após a criação da Ancine, em setembro de 2001, momento no qual o Governo Fernando Henrique Cardoso transferiu algumas atribuições dessa Secretaria para a Agência, além de ter reduzido o campo de influência do MinC em relação a esse novo ente regulador. Destaca-se que ao longo do Governo FHC, a SAV passou a desempenhar um papel periférico na formulação e na implementação de políticas públicas para o setor, tal como o próprio MinC, conforme salienta Silvio Darin (2010, p. 92-93).

Para Marcelo Ikeda (2015, p. 40-41), a partir da edição da MP n.º 2.228-1, de 2001, enquanto marco legal de estruturação do “Tripé institucional”, a execução da política pública acabou se subdividindo não apenas entre dois entes públicos, SAV e Ancine, mas entre dois grandes eixos complementares: de um lado, desenvolvimento e autossustentabilidade do audiovisual como bem de mercado com vistas à conquista e à ampliação de participação de mercado (*market share*) de conteúdo brasileiro (longas-metragens), de outro, o estímulo à formação de mão de obra focada em produtores iniciantes, por meio do incentivo à produção e à difusão de curtas e médias-metragens, bem como a preservação do acervo e da memória do conjunto cinematográfico brasileiro, eixo esse conduzido sob a ótica do audiovisual concebido como bem cultural.

Tendo em vista a legislação vigente, tal divisão de competências entre Secretaria e Agência se cristalizou no âmbito do fomento indireto decorrente dos mecanismos das leis de incentivo da Lei Rouanet (Lei n.º 8.313, de 1991) e da Lei do Audiovisual (Lei n.º 8.685, de 1993), a partir do Decreto n.º 4.456, de 4 de novembro de 2002, que regulamentou o art. 67 da MP n.º 2.228-1, de 2001. Sendo, portanto, esse Decreto a demarcação jurídica que reforçou a separação entre a “cinema artístico e cultural”, sob responsabilidade da SAV, e o “cinema comercial e industrial”, sob a competência da Ancine.

---

<sup>55</sup> Como assinala Melina Izar Marson (2009) a história do cinema brasileiro é uma história feita de ciclos. Nesse sentido, em março de 1990, o Governo Collor, imbuído de uma concepção neoliberal de que a cultura é um “problema de mercado” e de que o Estado não possui responsabilidades sobre isso, extinguiu as políticas culturais vigentes por meio de um pacote de “desmonte” que incluiu: a revogação da única lei de incentivo fiscal para investimentos em cultura, a chamada Lei Sarney (Lei n.º 7.505, de 1986); a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas federais como a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), do Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Conselho de Cinema (Concine); e a dissolução do Ministério da Cultura, transformando-o em secretaria do Ministério da Educação.

Por outro lado, durante o Governo Lula, a pasta da Cultura liderada pela gestão do então Ministro de Estado da Cultura Gilberto Gil<sup>56</sup> propôs mudanças radicais em benefício da projeção de um papel ativo estatal na formulação e na implementação de políticas para esse campo. A partir desse enfoque, reposicionou o MinC enquanto articulador central da política para o audiovisual brasileiro ao lançar o chamado “Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual”, em 13 de outubro de 2003, cujo objetivo foi o de elevar o audiovisual a tema estratégico do Estado brasileiro, além de integrar a Ancine entre suas entidades e órgãos vinculados e alinhar as ações entre essa agência e a SAV.

Tais mudanças que, ao longo do tempo, remodelaram o papel da SAV e reposicionaram-na nesse referido “Tripé Institucional”, como é possível observar no intervalo temporal compreendido a partir do Decreto n.º 5.036, de 07 de abril de 2004 – e subsequentes normativos<sup>57</sup> de reestruturação regimental do extinto MinC – ao Decreto n.º 8.837, de 17 de agosto de 2016. Tais regulamentos ampliaram o leque de competências dessa Secretaria para além de um mero eixo executor de política pública, transformando-a também em um órgão formulador de metas e diretrizes para a Política Nacional do Audiovisual a serem submetidas à deliberação do CSC.

Ao final do Governo Temer<sup>58</sup>, em consequência da publicação do Decreto n.º 9.411, de 18 de junho de 2018, novamente seu papel nesse referido ao “Tripé” foi remodelado, sendo, dessa vez, ressalvadas as competências de proposição, elaboração e supervisão sob responsabilidade do primeiro vértice, o CSC, além de ter sido deslocada para essa Secretaria a proposição, elaboração e acompanhamento do Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual 2011-2020 (PDM 2011-2020), cujas metas foram elaboradas pela Ancine e cujos resultados vinham sendo monitorados por essa agência reguladora<sup>59</sup>.

Ademais, o referido Decreto também inovou ao lhe atribuir a prerrogativa de fiscalizador da execução do contrato de gestão entre Ministério e Ancine (inciso IV do art. 13 do Decreto n.º 9.411, de 2018). No entanto, o contrato de supervisão ministerial sobre as atividades da agência, também previsto no § 2º do art. 5º da MP n.º 2.228-1, de 2001, nunca foi celebrado formalmente.

---

<sup>56</sup> Cf. **Discurso do Ministro da Cultura Gilberto Gil no lançamento do Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual, em 13 de outubro de 2003.** (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2003).

<sup>57</sup> Cf. Decreto n.º 5.711, de 24 de fevereiro de 2006; Decreto n.º 6.835, de 30 de abril de 2009; Decreto n.º 7.743, de 31 de maio de 2012.

<sup>58</sup> Nessa pesquisa, emprega-se a expressão “Governo Temer” como termo sinônimo do Governo Federal brasileiro existente no período de 2016 a 2018, cujo Chefe do Poder Executivo foi o Presidente da República Michel Temer.

<sup>59</sup> Cf. **Documento publicado pela ANCINE aponta avanços no número de lançamentos de filmes e na presença de conteúdo nacional na TV.** (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2017).

No Governo Bolsonaro, as reconfigurações institucionais dessa Secretaria foram ainda mais agudas em função da extinção do Ministério da Cultura (MinC) pela Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019, e subsequente reestruturação regimental do Ministério da Cidadania pelo Decreto n.º 9.674, de 2 de janeiro de 2019, marcos legais a partir dos quais foi criado um novo órgão que absorveu as atribuições da pasta de Cultura, a chamada Secretaria Especial da Cultura – subordinada, à época, ao Ministério da Cidadania e dentro da qual foi realocada a SAV. Essa subordinação ministerial logo foi modificada pelo Decreto n.º 10.107, de 6 de novembro de 2019, que transferiu a Secretaria Especial de Cultura para o Ministério do Turismo (MTur).

No entanto, a reestruturação regimental do MTur com o remanejamento de estruturas e de cargos dessa Secretaria ocorreu efetivamente apenas mediante o Decreto n.º 10.359, de 20 de maio de 2020. Importante ressaltar que esse Decreto trouxe uma modificação na designação da SAV, passando essa a ser denominada como Secretaria Nacional do Audiovisual, além de acrescentar novas atribuições que reforçaram e ampliaram, significativamente, seu papel de formuladora de política pública para o setor audiovisual, incluindo em sua esfera de atuação a formulação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PROINFRA), instituídos pela Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001, bem como a supervisão e avaliação da execução desses programas (inciso III do art. 26 do Decreto n.º 10.359, de 2020).

Em que pese o fato de o Decreto n.º 10.359, de 2020, ainda ser um marco jurídico de vigência recente cujos efeitos e resultados institucionais ainda poderão ser melhor observados ao longo do tempo, é possível apontar que, dentro do histórico de ampliação do papel da SAV executada por atos do Chefe do Poder Executivo Federal expedidos desde Decreto n.º 5.036, de 07 de abril de 2004, esse novo Decreto, aparentemente, foi o mais ampliativo das competências dessa Secretaria visto que lhe conferiu o *status* de formuladora das diretrizes dos programas nacionais subvencionados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), além da supervisão e da avaliação desses programas.

No entanto, cumpre observar que tais prerrogativas já eram por força do marco legal de criação desse fundo, a Lei 11.437, de 28 de dezembro de 2006, atribuídas ao Comitê Gestor do FSA (art. 5º, *caput*, da Lei n.º 11.437, de 2006). Assim, é possível que o Decreto n.º 10.359, de 2020, acrescente uma sobreposição de competência àquelas já observadas pela

literatura especializada que pesquisa e acompanha as ações do chamado “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual (IKEDA, 2015, p. 114-115).

Dessa maneira, realizadas essas considerações acerca das principais modificações institucionais da SAV, ocorridas desde a sua criação, nota-se que essa Secretaria sofreu maiores reformulações de escopo comparativamente à Ancine. Por esse ângulo de análise, observa-se que ela ora teve seu raio de ação ampliado para formulação de programas, ora teve seu papel focalizado na execução de ações de fomento dirigidas a curtas e médias metragens. Alterações essas de escopo que, possivelmente, podem ser explicadas, ainda que em parte, por seu desenho de órgão da Administração Pública direta, sujeito à subordinação ministerial e a uma maior interferência política direta por parte do Poder Executivo.

Por fim, relativamente ao controle externo do TCU acerca da conformidade da chamada metodologia simplificada “Ancine+Simples” e o alcance disso sobre os chamados vértices do “Tripé Institucional”, dentre os quais a SAV, salienta-se aqui o papel dessa Secretaria no processo de Representação aberto pela unidade técnica do Tribunal (Secex-RJ), o TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), instaurado na 2ª Câmara. Nesse processo é possível observar que os diversos editais<sup>60</sup> lançados pela SAV e pelo MinC na primeira fase do chamado “Programa Audiovisual Gera Futuro”, em 2018, em função do montante de recursos do FSA envolvidos e dos problemas da aludida metodologia de prestações de contas já identificados no TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), serviram para deflagrar esse processo acautelatório que, em suma, visava impedir que tais chamadas públicas tivessem a fase de prestação de contas de projetos audiovisuais regida pelos parâmetros da irregular “Ancine+Simples”. No entanto, destaca-se da leitura dos processos de auditoria analisados nesse estudo de caso, incluindo o TC n.º 011.908/2018-1, que não houve, até o momento, nenhum comando de controle (determinação ou recomendação) exarado pelo TCU em face da SAV<sup>61</sup>.

#### 4.4 Comitê Gestor do Fundo Setorial (CGFSA)

Finalmente, trata-se nesse item do último eixo constitutivo do subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual. O Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA) foi criado junto ao seu respectivo fundo público, o FSA, conforme Lei

---

<sup>60</sup> Todos os 11 (onze) editais lançados pela SAV e MinC, em fevereiro de 2018, serviram de peças de instrução do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

<sup>61</sup> Cf. Tabela 1. Número de comandos de controle dirigidos ou relacionados a cada ente e órgão do Tripé Institucional da Política Nacional do Audiovisual (TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 011.908/2018-1; TC 017.413/2017-6; e TC n.º 040.341/2019-4), localizada na Introdução dessa Dissertação.

n.º 11.437, de 28 de dezembro de 2006, sendo regulamentado pelo Decreto n.º 6.299, de 12 de dezembro de 2007. O CGFSA é uma instância deliberativa da Administração Pública Federal, instalado, à época, no Ministério da Cultura (MinC) – hoje sucedido pelo Ministério do Turismo (MTur) –, dotado das seguintes atribuições: de deliberação acerca do estabelecimento de diretrizes e da definição de planos anuais de investimento para o FSA; de acompanhamento da execução desses planejamentos; bem como de avaliação dos respectivos resultados.

O FSA é uma categoria de programação específica inserida em um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, preexistente, o chamado Fundo Nacional da Cultura (FNC). O FNC<sup>62</sup> é um dos instrumentos de incentivo ao campo cultural, fixado pela Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, usualmente designada como Lei Rouanet, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), medida que visava restabelecer um arcabouço legal e programático mínimos em resposta ao “eclipse” do papel estatal ocorrido durante o Governo Collor, em março de 1990, marco da revogação da Lei Sarney (Lei n.º 7.505, de 2 de julho de 1986) e da extinção de diversas estruturas da Administração Pública Federal, existentes à época, que ancoravam a Política Nacional de Cultura, incluindo o segmento de cinema, como a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e o Conselho de Cinema (Concine), tal como já destacado em tópico anterior a partir dos apontamentos de Melina Izar Marson (2009) acerca desse período.

Do ponto de vista orçamentário, o FSA não se trata de um fundo público autônomo e específico, mas sim de um conjunto de ações e/ou programas do poder público inscrito em unidades orçamentárias do FNC. Para ilustrar isso, recorre-se ao texto da Lei Orçamentária Anual de 2020 (Lei n.º 13.978, de 17 de janeiro de 2020 - LOA 2020), que assim especificou o referido fundo para aquele ano: Fundo Nacional de Cultura, código 55903, Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Cultura, código 74912, conforme detalhamento contido na Tabela 8 abaixo.

**Tabela 8. FSA no FNC - LOA 2020.**

<b>Ações e/ou programas* do FSA inseridas do FNC na LOA 2020 (Unidades Orçamentárias 55903 e 74912)</b>	<b>Valor (em reais)</b>
Apoio a projetos audiovisuais específicos – Fundo Setorial do Audiovisual	2.500.000,00
Promoção do Cinema na Cidade	100.000,00
Financiamento ao Setor Audiovisual	97.300.000,00

<sup>62</sup> Cf. BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves (2010).

Investimentos retornáveis ao setor audiovisual	300.000.000,00
Total	399.900.000,00

Observação: Não foram incluídas as despesas de administração do FSA.

Fonte: Adaptado a partir da LOA 2020.

Outrossim, destaca-se que o maior volume de seus recursos provém de tributação do tipo Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE), gerada pela arrecadação de Contribuição para Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) devida por agentes econômicos que exercem atividade empresarial no campo audiovisual brasileiro, conforme a relação de sujeitos passivos capitulados no art. 35 da MP n.º 2.228-1, de 2001.

Essa contribuição se subdivide em três grandes modalidades, comumente apresentadas pelas designações “Condecine-Remessa”, “Condecine-Teles” e “Condecine-Título”. A primeira corresponde ao fato gerador de remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição, ou importação, conforme fixado no Parágrafo único do art. 32 da MP n.º 2.228-1, de 2001. A segunda diz respeito ao fato gerador de prestação de serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais, de acordo com inciso II do art. 32, da MP n.º 2.228-1, de 2001. Por fim, a terceira se refere ao fato gerador de exploração comercial de obras audiovisuais, publicitárias ou não-publicitárias, em diversos segmentos de mercado, como Salas de exibição, Tv Paga, Tv Aberta, entre outros, consoante os incisos I e III do art. 32, da MP n.º 2.228-1, de 2001.

Ressalta-se também que, de acordo com sua lei de regência, mais especificamente, a previsão normativa contida no art. 6º da Lei n.º 11.437, de 2006, tais recursos públicos seriam “carimbados”, isto é, caso não sejam injetados efetivamente na execução de ações ou de programas em benefício desse setor até o fim do exercício fiscal de cada ano, devem, necessariamente, ser realocados como crédito dentro do FNC, em categoria de programação específica, para o exercício fiscal subsequente.

Essas características de retroalimentação e de vinculação das receitas do FSA, segundo a percepção de alguns agentes organizados do setor e de parte da burocracia que já atuou junto a esse fundo, trata-se de uma conquista histórica para organização dessa indústria por representar um modelo de financiamento cujos recursos provêm desse mercado e retornam para a indução e o desenvolvimento de todos os elos da cadeia do audiovisual

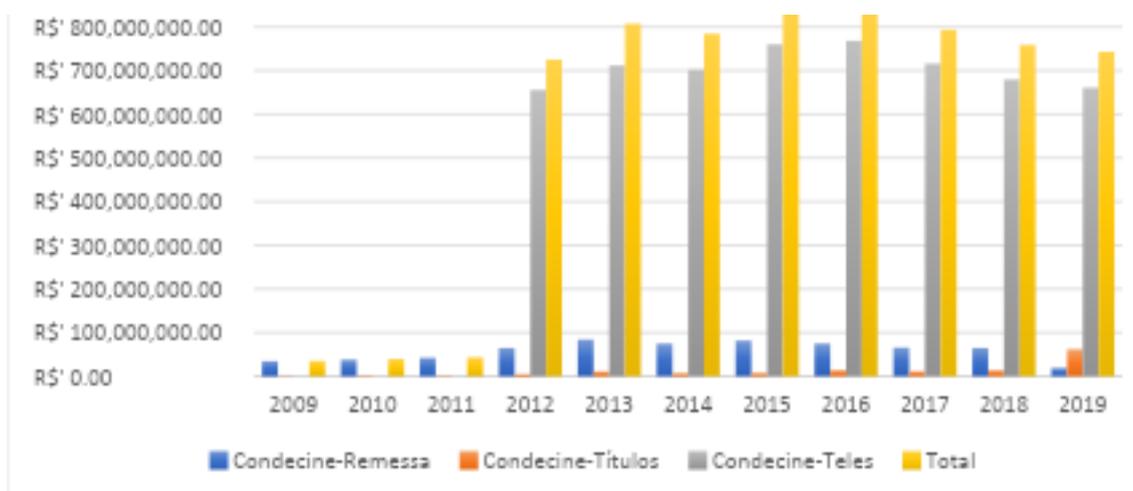
(produção, comercialização/distribuição, exibição), percepção essa registrada na pesquisa de Sérgio Ribeiro de Aguiar Santos (2017) acerca do FSA.

No tocante à magnitude dos recursos públicos desse fundo, demonstra-se no Gráfico (Figura 6), a seguir, que, a partir de 2012, houve um forte crescimento em suas receitas, o que sinaliza para o fato de que sua autossuficiência e sua capacidade de retroalimentação foram fortemente impactadas pela “Condecine- Teles”, inovação essa trazida pela Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011 (Marco Legal da TV Paga).

**Figura SEQ Figura \\* ARABIC 6. Gráfico - Evolução da arrecadação das “tipologias” de Condecine 2009 a 2019\*.**

\*Valores após abatimento da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados publicados no Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA). (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).



Realizadas essas considerações a propósito da natureza e das características do FSA, retoma-se aqui a análise do contexto atual de sua principal instância de governança, o CGFSA. Conforme a reforma administrativa engendrada pelo Governo Bolsonaro, houve a edição da Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019, que reorganizou diversos órgãos da Administração Pública direta subordinados à Presidência da República e que também extinguiu o Ministério da Cultura (MinC), ao qual era vinculado o respectivo Comitê. Em função disso, ele esteve, em um primeiro momento, sob a alçada do Ministério da Cidadania, sendo, posteriormente, realocado no Ministério do Turismo (MTur).

Com a edição da Portaria n.º 348, de 15 de junho de 2020, sua estrutura colegiada, constituía por 9 membros e respectivos suplentes, passou a ser integrada por: dois representantes do MTur – Ministro de Estado e Secretário Especial de Cultura -, um representante da Casa Civil da Presidência da República – Secretário-Executivo Adjunto, um representante do Ministério da Educação – Chefe da Assessoria de Comunicação Social, um

representante da Ancine – Diretor-Presidente, um representante da instituição financeira credenciada pelo CGFSA – Chefe do Departamento de Telecom, TI e Economia Criativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e, por fim, por três representantes do setor audiovisual brasileiro – os quais, na atual composição, são executivos oriundos de segmentos desse setor: Tv Aberta, Tv Paga, e produção de conteúdo.

Diante disso, nota-se que, para operação de programas estruturantes da Política Nacional do Audiovisual orientados ao fomento direto a esse setor, sob o rol de competências decisórias do CGFSA, estão englobados tanto um conjunto de órgãos e entes do poder público e de *stakeholders* designados para essa instância deliberativa, quanto expressivos montantes de recursos despendidos em ações de financiamento (Tabela 9), de investimento (Tabela 10) e de apoio (Tabela 11), toda essas lastreadas no orçamento do FSA, cujas responsabilidade e governança são atribuídas a esse Comitê.

**Tabela 9. Financiamento\* via FSA 2008 a 2019.**

Ano	Total empenhado (R\$)	Execução financeira (R\$)	Desembolso (R\$)
2008	R\$ 7.000.000,00	R\$ 7.000.000,00	R\$ 0,00
2009	R\$ 2.953.911,00	R\$ 2.953.911,00	R\$ 0,00
2010	R\$ 3.500.000,00	R\$ 3.500.000,00	R\$ 475.600,00
2011	R\$ 53.500.000,00	R\$ 3.500.000,00	R\$ 3.380.490,00
2012	R\$ 78.500.000,00	R\$ 0,00	R\$ 12.434.157,00
2013	R\$ 260.000.000,00	R\$ 128.500.000,00	R\$ 34.774.733,00
2014	R\$ 0,00	R\$ 60.000.000,00	R\$ 71.873.900,00
2015	R\$ 100.000.000,00	R\$ 30.925.115,00	R\$ 79.879.541,00
2016	R\$ 108.234.141,00	R\$ 0,00	R\$ 36.814.255,88
2017	R\$ 100.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 5.474.090,00
2018	R\$ 100.000.000,00	310.92 2.075,00	R\$ 20.440.861,02
2019	R\$ 50.000.000,00	R\$ 58.967.697,00	R\$ 3.981.310,00
Total	R\$ 863.688.052,00	R\$ 606.268.798,00	R\$ 269.528.937,90

\*Financiamento: são operações de empréstimos para execução de projetos audiovisuais brasileiros, mediante a constituição de contratos por meio dos quais são fixadas garantias e estabelecidos os encargos financeiros assumidos pela proponente do projeto.

Fonte: Dados da Ancine e do BRDE disponíveis na página do FSA.

**Tabela 10. Investimento\* via FSA 2008 a 2019.**

Ano	Total empenhado (R\$)	Execução financeira (R\$)	Desembolso (R\$)
2008	R\$ 38.549.335,00	R\$ 38.549.335,00	R\$ 0,00
2009	R\$ 84.904.972,00	R\$ 84.904.972,00	R\$ 4.500.000,00

2010	R\$ 54.059.817,00	R\$ 0,00	R\$ 15.650.780,12
2011	R\$ 157.275.011,00	R\$ 54.059.817,00	R\$ 31.325.735,72
2012	R\$ 369.190.348,00	R\$ 53.309.653,00	R\$ 46.513.283,19
2013	R\$ 400.000.000,00	R\$ 121.500.000,00	R\$ 76.539.398,00
2014	R\$ 414.000.000,00	R\$ 65.000.000,00	R\$ 89.125.408,31
2015	R\$ 500.000.000,00	R\$ 487.811.889,00	R\$ 218.904.814,15
2016	R\$ 591.765.859,00	R\$ 699.782.502,00	R\$ 270.558.303,61
2017	R\$ 600.000.000,00	R\$ 700.000.000,00	R\$ 472.949.504,02
2018	R\$ 600.000.000,00	R\$ 389.064.580,00	R\$ 556.641.854,34
2019	R\$ 650.000.000,00	R\$ 441.032.303,00	R\$ 541.444.869,99
Total	R\$ 4.459.745.342,00	R\$ 3.135.015.051,00	R\$ 2.324.153.951,45

\* Investimento: recursos destinados a participação em projetos, havendo como contrapartida a participação do FSA nos resultados comerciais dos mesmos, e no capital dos agentes econômicos (participação minoritária). Nessa modalidade do fundo voltada à colaboração financeira, os recursos aplicados são retornáveis, mas não exigíveis.

Fonte: Dados da Ancine e do BRDE disponíveis na página do FSA.

**Tabela 11. Apoio\* via FSA 2008 a 2019.**

Ano	Total empenhado (R\$)	Execução financeira (R\$)	Desembolso (R\$)
2008	R\$ 4.136.000,00	R\$ 4.253.647,00	R\$ 0,00
2009	R\$ 2.613.193,48	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2010	R\$ 2.620.736,00	R\$ 2.613.193,48	R\$ 0,00
2011	R\$ 1.084.500,00	R\$ 2.620.736,00	R\$ 0,00
2012	R\$ 14.383.925,14	R\$ 2.918.000,00	R\$ 0,00
2013	R\$ 34.441.520,00	R\$ 3.000.000,00	R\$ 0,00
2014	R\$ 30.723.000,00	R\$ 45.598.211,38	R\$ 22.166.999,38
2015	R\$ 30.723.000,00	R\$ 29.861.556,17	R\$ 16.721.302,92
2016	R\$ 19.013.123,00	R\$ 14.812.249,15	R\$ 42.733.896,09
2017	R\$ 1.860.526,00	R\$ 7.671.126,00	R\$ 4.438.568,70
2018	R\$ 4.996.550,00	R\$ 2.359.900,00	R\$ 753.000,00
2019	R\$ 3.500.000,00	R\$ 2.094.913,00	R\$ 27.000,00
Total	R\$ 150.096.073,62	R\$ 117.803.532,18	R\$ 86.840.767,09

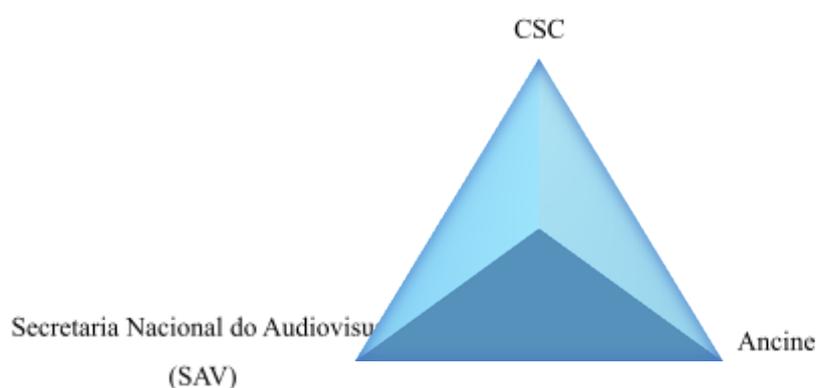
Apoio: recursos não reembolsáveis destinados, por exemplo, apoio financeiro destinado à organização e à execução de ações de formação, especialização e aperfeiçoamento na área audiovisual.

Fonte: Dados da Ancine e do BRDE disponíveis na página do FSA.

Tendo em vista essas informações acerca desse expressivo volume de recursos destinados a ações de investimento, financiamento e apoio ao setor audiovisual, mediante fomento direto, sob responsabilidade do CGFSA, observa-se que o Comitê se tornou um importante *locus* de pactuação e de planejamento das ações dessa política pública, o que lhe

trouxe o *status* de ser um vértice institucional adicional ao tradicional modelo de “Tripé Institucional”, formado por CSC, Ancine, e SAV, que ancorava essa política desde a edição da MP n.º 2.228-1, de 2001. Arranjo institucional atualizado por Zubelli (2017) a partir de Ikeda (2015) e adaptado abaixo, consoante Figura 7.

**Figura SEQ Figura \\* ARABIC 7. Novo Tripé Institucional a partir da vigência da Lei 11.436,**



Fonte: Figura adaptada a partir de Zubelli (2017).

Desse modo, o chamado “Novo Tripé Institucional de Políticas do Setor Audiovisual a partir do FSA” (ZUBELLI, 2017, p. 107), ilustrado acima e que foi remodelado em função do respectivo ingresso desse Comitê, aparentemente, tornou-se um arranjo ainda mais complexo para a formulação e para a implementação dessa política pública, ao adicionar mais um órgão colegiado de composição mista (governo e *stakeholders*) ao subsistema político-administrativo dessa política setorial, e também ao ampliar a ação estatal para além do fomento indireto dos tradicionais mecanismos de leis de incentivos típicos da década de 90, conforme demonstrado acima, mediante a massiva injeção direta de recursos públicos no setor por meio de chamadas públicas e de seleção de projetos, com responsabilidades de execução compartilhadas entre Ancine e SAV.

Perante o exposto, não obstante seja possível constatar o grande peso das prerrogativas do CGFSA existentes para as tomadas de decisão de investimento, financiamento e apoio a projetos audiovisuais, subsidiados pela Política Nacional do Audiovisual por intermédio dos recursos do FSA – o que comporta, evidentemente, opções e escolhas administrativas desse colegiado no tocante à adoção de uma adequada e sistemática prestação de contas e fiscalização desses recursos –, observa-se, a partir da análise da jurisprudência

“Ancine+Simples” coletada para esse estudo de caso, que, até o momento, houve tão somente uma deliberação expedida pelo TCU dirigida a esse Colegiado.

No Acórdão n.º 721, de 2019, o Plenário havia determinado, no item 9.5, que o CGFSA – junto ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Educação, à Casa Civil da Presidência da República e à Ancine – deveria dimensionar a quantidade de contratações realizadas com recursos desse fundo. Isso de maneira compatível com a capacidade operacional de fiscalização sobre beneficiários e projetos alvos desses recursos, o que também implicaria dimensionar a capacidade de gerir e de processar as prestações de contas formadas no fluxo das operações de contratações das chamadas públicas lançadas pelo FSA. Entretanto, esse item 9.5 foi declarado insubsistente pelo item 9.1 do Acórdão n.º 1.417, de 2019, Plenário, não havendo, portanto, no momento, nenhum comando de controle externo ativo dirigido ao Comitê no tocante aos problemas apurados nessa metodologia simplificada.

4.5 O subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual – o “Tripé Institucional” e alguns “*insights*” acerca de seu papel de catalisador de *policy cycle* para o setor audiovisual

Tal como apresentado nos tópicos precedentes, as instituições formais que integram o subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual vêm sendo apresentadas pela literatura especializada sob o arranjo de um “Tripé Institucional”, no qual se interrelacionam CSC, SAV, Ancine e CGFSA. Arranjo cujos entes e órgãos públicos vêm sendo observados e explicados pela literatura especializada a partir de dois grandes macroprocessos: formulação e execução da política setorial do audiovisual (IKEDA 2015; ZUBELLI, 2017).

Relativamente a esse par de macroprocessos, optou-se, nesse tópico do Capítulo, por ampliá-lo, pois, para análise de políticas públicas, a literatura recorre a esquema de representação mais amplo, chamado de *policy cycle*<sup>63</sup> – montagem da agenda “*agenda-setting*”, formulação, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação – para compreensão do papel de atores e de instituições nesse ambiente. Por isso, essas etapas serviram aqui de quadro de referência para aprofundamento da análise tanto de sobreposições de competências quanto de disjunções existentes entre cinema industrial e cinema cultural, ou

---

<sup>63</sup> O *policy cycle* e respectivas etapas serão empregados enquanto *proxy* entre a literatura de políticas públicas e os dados e evidências do presente estudo de caso. Não havendo, portanto, o intuito de descrever a Política Nacional do Audiovisual enquanto uma sequência de etapas atomizadas, hierarquizadas, tampouco lineares.

entre fomento direto e fomento indireto, que destoam desse tipo de arranjo institucional de sustentação dessa política pública.

Em linhas gerais, é possível, a partir da literatura desse campo, afirmar que a montagem de agenda (*agenda-setting*) corresponderia ao estágio no qual problemas públicos emergem da sociedade e ingressam no processo político enquanto alvo para ação por parte dos governos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103-104). Sobre isso, de acordo com Bekkers, Fenger e Scholten (2017, p. 95-111), existiriam ao menos quatro grandes lentes de análise para identificação de como os problemas emergem e se destacam na *agenda-setting*: racionalista, política, cultural e institucionalista.

Para a visão racionalista, os problemas seriam “descobertos” a partir da observação objetiva de evidências e informações, não havendo, portanto, seleção de temas a partir de preferências dos atores implicados. Ao passo que, de acordo com a visão política, os problemas emergiriam da agenda a partir das disputas de poder entre grupos organizados interessados. Com relação à perspectiva cultural, os problemas não seriam “descobertos” em razão da objetividade de números ou de outros indicadores de urgência, pois, o que seria relevante nesse enfoque seriam os papéis desempenhados pelas ideias, imagens e narrativas capazes de posicionar (hierarquizar, por exemplo) os problemas dentro de uma *agenda-setting*. Finalmente, no tocante à ótica institucionalista, não seria possível que todos os problemas públicos retivessem o mesmo grau de atenção (percepção de urgência) durante todo tempo e, por isso, esses problemas “competiriam” por espaço, atenção e engajamento nas arenas institucionais, nas quais se decidem por determinadas políticas públicas em detrimento de outras.

Isso posto, a partir de análise da literatura especializada no campo da cultura audiovisual (MARSON, 2009; SOUSA, 2018; IKEDA, 2015) que propõe uma historiografia crítica acerca da construção da Política Nacional do Audiovisual, ao longo do tempo, sobretudo, a partir da chamada “Retomada” da década de 90 que sucedeu ao “apagão” de políticas públicas culturais, ocorrido durante o Governo Collor, ressalta-se o papel das instituições desse “Tripé” nos processos introdutórios à formulação, sendo possível afirmar que a *agenda-setting* nesse campo, em regra, acaba sendo fortemente influenciada pela chamada classe audiovisual, seja ela organizada sob forma de associação representativa, seja ela ocupante de posições de direção no interior da burocracia de alto nível na SAV ou na Ancine, ou seja, ela assumindo assentos de representação não-governamental dentro dos colegiados do CSC e do CGFSA.

Um exemplo que pode ilustrar como um problema pode despontar na *agenda-setting* dessa política pública foi o pacto construído entre governo e classe audiovisual “*stakeholders*”<sup>64</sup>, tanto para ampliação dos recursos públicos destinados ao fomento direto de diferentes elos da cadeia audiovisual (produção, distribuição e exibição), cujo marco legal foi a Lei n.º 11.437, de 2006, de criação do FSA, quanto para reserva de mercado no segmento de TV Paga, cujo marco legal foi a Lei n.º 12.485, de 2011, Lei da TV Paga. Fatos esses exemplificativos do “pacto” entre governo e setor surgido no início do século XXI no país, conforme destacado pela tese de Sousa (2018).

No que tange ao estágio de formulação, geralmente, a literatura de políticas públicas o define como processo de levantamento de alternativas “cursos de ação” viáveis para se equacionar determinado problema público identificado na etapa anterior de *agenda-setting* e, posteriormente, priorizado na agenda formal dos governos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103-104). Nessa fase, um conjunto de “cursos de ação” elaborado de maneira organizada e formal integraria um programa político, cujo processo de desenho pode ser igualmente observado consoante às perspectivas racionalista, política, cultural e institucionalista formuladas por Bekkers, Fenger e Scholten (2017, p. 117-132) também em relação a essa etapa do *policy cycle*.

De acordo com a perspectiva racionalista desses autores, a etapa de formulação seria uma tarefa analítica a partir da qual o *policy maker* buscaria a estruturação de um conjunto de premissas – causas, consequências e contexto de determinado problema público, por exemplo – para chegar ao desenho de programa de política pública pretendido. De outra forma, a visão política seria mais complexa, indo além de uma linear e mecânica relação entre premissas – modelo de causa e efeito, por exemplo – no sentido de que a tarefa de se desenhar uma política pública seria, na realidade, um exercício também de poder político, uma vez que objetivos, interesses e recursos seriam manejados por diferentes *stakeholders*, inclusive, sob a forma de distintas estratégias de interação (competição, coalisão, coerção, entre outras).

Segundo o enfoque culturalista proposto por esses autores, compreender-se-ia a formulação de um programa como uma etapa capaz de estimular processos de reconhecimento e de legitimação não apenas entre os *stakeholders*, mas junto à sociedade. Finalmente, de acordo com a perspectiva institucional, nessa fase do *policy cycle*, os *policy makers* estariam mais inclinados a formular o programa tendo em conta questões “problemas”

---

<sup>64</sup> Adota-se aqui o entendimento conceitual de *stakeholders* para além de sinônimo de entidades de classe que atuam na órbita de agências reguladoras, sendo, por seu turno, um termo que engloba organizações privadas reguladas por essas e com papel de destaque de influência em processos de mudança institucional gradual e transformativa, tal como enfatizado por Davi de Paula Cabral e Diego Mota Vieira (2020).

do tipo: funcionará para o alcance dos resultados pretendidos? Será compatível com a legislação vigente? Será aplicável às circunstâncias e contingências do problema público? Será uma proposta apropriada para aquele momento (capacidade dos governos, confiança e necessidades dos cidadãos, por exemplo)?

A partir de tais perspectivas acerca da etapa de formulação – que, na visão de Bekkers, Fenger e Scholten (2017, 133), deveriam ser consideradas e balanceadas, em conjunto, pelos *policy makers* –, seria possível realizar um exercício de observação sobre as dinâmicas de formulação de programas ocorridos no interior da Política Nacional do Audiovisual brasileira a partir de tais ângulos de análise? Em caráter pontual e ilustrativo, esse tipo de *insight* seria possível, por exemplo, sobre o Programa Audiovisual Gera Futuro 2018, alvo de controle externo por parte da Corte de Contas e que foi decisivo para abertura de um dos processos de auditoria analisados no presente estudo de caso, o TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

Adotando-se como ponto de partida a posição dos *policy makers* responsáveis por esse programa (MinC, SAV e Ancine), seria possível afirmar que se tratava da principal ação governamental de incentivo ao setor prevista para o ano de 2018, englobando um total de recursos públicos em valor recorde no histórico do que havia sido executado até aquele momento por meio do FSA, e que poderia alcançar o montante de cerca de R\$ 1,376 bilhões de reais, conforme deliberado e anunciado pelo CGFSA, à época da aprovação do Plano Anual de Investimento (PAI). Tomada de decisão colegiada a partir da qual seriam alocados os recursos para o referido programa: *“Há ainda um valor disponível de R\$ 120 milhões, cuja destinação será decidida em breve pelo Comitê Gestor. Com isso, o investimento total será de R\$ 1,376 bilhão. Nunca se investiu tanto no setor audiovisual brasileiro.”*<sup>65</sup>

Por outro lado, tomando como referência a posição dos *stakeholders*, representantes do setor audiovisual integrantes do CGFSA, o momento de aprovação do referido PAI, que proveria os recursos para o Programa Audiovisual Gera Futuro 2018, seria de aparente dissenso e discordância em relação à proposta formulada pelos *policy makers* governamentais. Isso porque na ocasião de reunião do referido Comitê para tratamento dessa pauta, nenhum dos representantes do setor interessado votou favoravelmente para aprovação do PAI 2018 que subsidiaria esse programa governamental, conforme se infere dos registros em Ata de Reunião do CGFSA<sup>66</sup>, de 14 de maio de 2018.

<sup>65</sup> Cf. **Comitê Gestor do FSA aprova Plano Anual de Investimento: valor total em 2018 será recorde.** (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2018).

<sup>66</sup> Cf. **Ata da 45ª Reunião CGFSA, de 14 de maio de 2018.** (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2018).

Nesse caso, ainda que as razões para a ocorrência desse dissenso em torno desse programa planejado e liderado pelo extinto MinC, à época, não sejam autoevidentes, tampouco autoexplicativas, seria possível recorrer à literatura de políticas públicas e, diante desse episódio, extrair inferências a partir dos fatos, registrados em ata, conjugando as perspectivas propostas por Bekkers, Fenger e Scholten (2017, p.111-140), de modo a compreender que os instrumentos empregados pelos referidos *policy makers* poderiam ser interpretados segundo a predominância da perspectiva racional, posto que, na visão deles, mais recursos disponíveis, em montante recorde, seriam provavelmente condições suficientes para o êxito do programa.

De outro modo, adotando-se uma perspectiva política, seria possível inferir que, nesse caso da aprovação do PAI 2018, haveria, possivelmente, uma distribuição desigual de poder entre governo e setor audiovisual, representados no âmbito desse Comitê, além de eventual uso de estratégia unilateral pelos *policy makers* por meio de imposição ou de defesa unilateral do modelo de programa a ser implementado. Para além dessas interpretações racional e política, esse dissenso sobre o referido programa aprovado formalmente no colegiado do CGFSA, consoante uma perspectiva culturalista, também poderia ser inferido um déficit de reconhecimento e de legitimação no processo formal e colegiado de formulação do Programa Audiovisual Gera Futuro 2018, aparentemente, dominado apenas pelos vieses de tomada de decisão dos *policy makers* governamentais responsáveis.

A propósito da etapa de tomada de decisão, a literatura do campo de políticas públicas, em geral, aborda tanto comandos de se executar quanto como os de não se executar determinado conjunto de ações constitutivas de um programa, sendo ambas as decisões (fazer ou deixar de fazer), por parte dos governos, ocorrências que geram efeitos para a política pública, tal como salientado por BIRKLAND (2011, p. 285). Dessa maneira, considera-se essa etapa como importante momento do processo político do *policy cycle*, no qual um ou mais, ou nenhum, dos cenários formulados pode ser definitivamente aprovado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). Relativamente a esse rito de aprovação, em regra, a tomada de decisão demanda algum suporte formal – lei ou atos administrativos normativos, por exemplo – para tornar público o respectivo programa aprovado e, assim, exigível quanto à sua execução.

Para análise desse estágio, Bekkers, Fenger e Scholten (2017, p. 152) empregam também as perspectivas racional, política, cultural e institucional com a finalidade de se compreender a complexa natureza de momento do *policy cycle*. Sob a ótica racional, programas de políticas públicas seriam o resultado de um processo lógico de tomada de

decisão por parte de atores (indivíduos ou organizações, por exemplo) que, agindo como *homo economicus*, hierarquizariam metas, avaliariam o custo *versus* benefício de determinado “curso de ação”, além de buscarem prever a melhor alternativa maximizadora dos objetivos fixados.

Quanto à perspectiva política, Bekkers, Fenger e Scholten (2017, p. 155), influenciados pelas críticas que Charles E. Lindblom<sup>67</sup> dirige à ótica racionalista, questionam esse enfoque porque a etapa de tomada de decisão, ao contrário de ser um sistemático e procedimental modelo deliberativo, pode refletir, na verdade, resoluções tomadas por acidente ou sobre bases de fundamentação *ad hoc*. Dessa forma, os programas de políticas seriam constantemente incrementados mediante decisões adaptativas em um processo pragmático de “tentativa e erro” por parte dos *policy makers*.

Relativamente à perspectiva cultural, Bekkers, Fenger e Scholten (2017, p. 152) chamam a atenção para eventual formação de “*group think*” nessa etapa de tomada de decisão, por meio do surgimento de grupo de *policy markers* que, em um contexto de pressão externa, de crise, ou de polarização, poderia eventualmente pensar e agir de modo coeso e alinhado, não havendo margem no interior desse grupo para dissensos ou críticas. Por fim, de acordo com a perspectiva institucional, o rito de tomada de decisão poderia também ser regido por regras, tanto formais quanto informais – rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, entre outros –, que influenciariam a dinâmica e a coordenação das organizações internas aos governos nos casos de tomada de decisão acerca de um programa de política pública escolhido para execução.

Consideradas essas perspectivas úteis à interpretação dos processos de tomada de decisão, ao se analisar a dinâmica interna do principal vértice do chamado “Tripé Institucional”, o CSC, responsável, nos termos do art. 3º da MP n.º 2.228-1, de 2001, pelas tomadas de decisão “macro” da Política Nacional do Audiovisual, observam-se ocorrências em seu complexo processo de escolhas e decisões que não conseguiriam ser explicadas apenas segundo uma ótica racionalista ou formal, a exemplo de como o tema regulação do Vídeo sob Demanda (*Video on Demand* “VoD”) – principal tema de política pública regulatória surgido após o Marco Legal da TV Paga (Lei n.º 12.485, de 2011) – vem sendo conduzido no âmbito dessa instância colegiada.

---

<sup>67</sup> Segundo Celina Souza (2007), ao lado de H. Lasswell, H. Simon, D. Easton, C. Lindblom é um dos pais fundadores da área de políticas públicas e também responsável pela incorporação de variáveis explicativas como relações de poder e incrementalismo no processo de análise de políticas públicas.

Nesse exemplo, em que pese o fato de o Conselho já ter deliberado e expedido uma tomada de decisão acerca de sua visão sobre o referido tema, enunciada formalmente no documento de consolidação dessa visão denominado “Desafios para regulamentação do Vídeo sob Demanda”<sup>68</sup>, aprovado em 17 de dezembro de 2015, o consenso<sup>69</sup> entre *policy makers*, representantes do Poder Executivo (MinC, SAV e Ancine), e *stakeholders*, representantes do mercado audiovisual brasileiro, em torno de um programa e de um projeto de marco legal organizador e regulador desse segmento de mercado no país, ainda não foi alcançado.

Diante desse episódio de consenso formal, aparentemente, sucumbido pela falta de consenso real, adotando-se a visão de Bekkers, Fenger e Scholten (2017, p. 164) acerca das dinâmicas dos interesses implicados nessa etapa do *policy cycle*, seria possível afirmar que a tomada de decisão não se trataria apenas de um momento de escolha de uma alternativa entre um conjunto de opções fundamentadas em análises racionais, como análises do tipo custo *versus* benefício. Em sentido diverso, essa etapa poderia também ser influenciada pela conciliação (ou falta de conciliação) de interesses, pelos diferentes papéis dos atores envolvidos, e também por práticas nem sempre formais que ocorrem ao longo do processo decisório de políticas públicas.

Em relação à etapa de implementação, em linhas gerais, essa seria o estágio subsequente à tomada de decisão política dos governos que autorizaria a execução de determinado programa de políticas públicas por uma equipe de burocratas (servidores e funcionários públicos, em geral). Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179) esse momento englobaria iniciativas, esforços, conhecimento e recursos empregados para transformação da decisão de política pública em ação concreta para consecução de objetivos e metas pré-definidos. No entanto, ressalta-se que essa etapa não seria apenas acessória, mas, também reveladora de eventuais discrepâncias entre expectativa (objetivos e metas) e realidade (resultados) passíveis de serem identificadas no processo de *policy cycle*.

Sobre essa etapa, os pesquisadores Jacques de Maillard e Daniel Kubler (2009, p. 67-92) apontam para complexidade e centralidade dessa fase no interior do ciclo, para além de uma análise tradicional calçada, por exemplo, em hierarquias entre formulador/tomador de decisão e executores (*top-down versus bottom-up*). A partir disso, alertam para o fato de que o

---

<sup>68</sup> Cf. **Desafios para regulamentação do vídeo sob demanda: consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda.** (CONSELHO SUPERIOR DO CINEMA, 2015).

<sup>69</sup> Cf. **Membros da antiga composição do CSC negam consenso sobre regulação do VoD.** (LAUTERJUNG, 2019).

desenho original de determinado programa de política pública pode ser também reformulado no decorrer dessa etapa do ciclo de política pública.

Também crítico a uma eventual interpretação “acessória” acerca dessa fase, Thomas A. Birkland (2011, p. 342-345) destaca como a implementação pode corresponder a uma das mais complexas fases do processo de política pública. Seja ela exitosa, seja ela ineficaz, relativamente ao alcance dos objetivos formulados e aprovados nas etapas preliminares do *policy cycle*, essa etapa pode contribuir, na verdade, para o aprendizado e para a evolução programáticos ao longo do tempo. Por esse ângulo, um eventual fracasso de uma política pública, detectado na etapa de implementação, poderia oferecer uma oportunidade de conhecimento, ou até mesmo de geração de um conjunto de boas práticas e de lições aprendidas para os *policy markers* em caso de futuros projetos de criação de novas políticas públicas.

De acordo com esse enfoque defendido por Birkland (2011, p. 342-345), os órgãos responsáveis pelas políticas públicas poderiam, por exemplo, estipular dois métodos de armazenagem e de disseminação de informações úteis a esse processo de aprendizagem, a partir de suas experiências progressas. Como primeiro método, denominado “*single-loop*”, os órgãos analisariam meios e técnicas empregados na execução, identificando quais desses falharam, e, dentre esses, quais técnicas e medidas poderiam ser substituídas por alternativas melhores. Relativamente ao segundo método, denominado “*double-loop*”, os órgãos repensariam as premissas e os valores que servem de sustentação aos “cursos de ação” planejados para o alcance de metas e objetivos fixados.

Aprofundando essa perspectiva, seria também possível categorizar essas experiências prévias acumuladas ao longo dos processos de políticas públicas em três grandes tipos de aprendizagem: instrumental, social e político. Relativamente ao aprendizado do tipo instrumental, esse seria pertinente à performance de ferramentas e técnicas, de modo a se verificar o quanto essas foram, por exemplo, eficazes para o alcance dos objetivos. Quanto ao aprendizado do tipo social, esse referir-se-ia à construção social de determinado programa, identificando as causas dos problemas públicos que se pretende enfrentar e superar, bem como às respectivas estratégias disponíveis para solução desses problemas. Por último, o aprendizado político estaria relacionado às estratégias de argumentação de defesa ou de questionamento de determinada política pública, inclusive, quanto à incorporação de informações qualificadas para a melhoria do debate acerca de determinada política. (BIRKLAND, 2011, p. 346).

A propósito desse enfoque de aprendizado empírico aplicável a tentativas, erros e acertos ocorridos na Política Nacional do Audiovisual, cumpre realçar que os relatórios e balanços oficiais<sup>70</sup> informados pelos burocratas do referido “Tripé Institucional”, a respeito dos resultados alcançados, enfatizavam o êxito ou o alcance satisfatório dos objetivos da política pública: aumento de filmes brasileiros produzidos, ganhos de participação de mercado (*market share*) do produto audiovisual brasileiro, aumento do volume de recursos públicos injetados no fomento a esse setor, entre outros indicadores de performance positiva. A metodologia “Ancine+Simples”, segundo esse viés positivo (e olhar único) das fontes oficiais, vinha sendo apresentada como “nova dinâmica para gestão” ou como ferramenta de “simplificação dos procedimentos de financiamento” inovadora (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2015, 2017).

Relativamente a eventuais riscos de vieses desse tipo, seria oportuno referenciar nesse estudo de caso a reflexão de Willian T. Gormley Jr. (1989, p. 5) acerca das patologias das burocracias, especificamente, sobre o problema de “*beancounting-agencies*” (agências de contagem de “grão em grão”), as quais se preocupariam em mensurar e escalar produtos (*outputs*) ao invés de demonstrar resultados (*outcomes*). Estratégia de gestão que, ao longo do tempo, poderia gerar estatísticas oficiais “ilusórias” acerca de um aparente progresso (avanço) da política, em geral.

Isso aplicável ao caso da “Ancine+Simples”, seria possível identificar que, desde o estreitamento da interação institucional entre Tribunal de Contas e gestores públicos, ocorrida a partir do Relatório de Levantamento de Auditoria “Fiscalis” n.º 529, de 2016 (TC 014.483/2016-5), essa política pública vem sendo colocada “em cheque” e tem passado por um verdadeiro “freio de arrumação” para superação dos deficitários mecanismos de controle social, *accountability* e governança na gestão de recursos públicos desembolsados nas etapas de execução de programas. Nesse novo ambiente de controle externo, os produtos (*outputs*) focados apenas no êxito dessa política setorial, aparentemente, não seriam mais suficientes para demonstrar a conformidade da implementação e das prestações de contas junto ao TCU.

Outrossim, fortemente relacionada à implementação, a etapa de avaliação “*ex post*” se trata do momento do ciclo no qual governos, outros membros interessados dos subsistemas políticos, ou o público, em geral, dirigem-se à realização de avaliações sobre o

---

<sup>70</sup> Exemplos de relatórios e publicações oficiais focados, preponderantemente, no êxito dessa política: **Relatórios de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual** (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, [s.d.]); **Relatório de Gestão do Exercício 2017 do Ministério da Cultura** (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2017); e livro “**Uma nova política para o audiovisual: Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos**” (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2016).

funcionamento, meios e recursos empregados, sobre os objetivos atingidos e demais efeitos da política pública em execução, expressando sua oposição, concordância e, eventualmente, apontando para mudanças quando necessárias. A propósito dessa fase, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 199) ressaltam que a profundidade e a completude de uma avaliação podem variar a depender de quem a realize e das constatações e conclusões às quais chegarem os avaliadores.

Segundo James E. Anderson (2003, p. 290), o avaliador busca verificar se uma política pública atingiu seus objetivos e também identificar seus efeitos e suas consequências, até mesmo aqueles não pretendidos. Dessa maneira, essa etapa do ciclo possibilitaria a identificação de fatores de sucesso ou de fracasso de determinada política pública, além de poder desencadear uma avaliação do processo de maneira geral, isto é, de todas as etapas precedentes do ciclo, com vistas a continuação, modificação, fortalecimento, ou até mesmo encerramento da política pública.

Por isso, essa etapa exigiria um foco de maior atenção por parte de quem executar a avaliação em relação ao conjunto de impactos da política pública, de modo a identificar, por exemplo, as unidades de avaliação mais adequadas, bem como o maior alcance de dimensões impactadas. Nesse caso, seria importante distinguir e delimitar as unidades de avaliação: “*outputs*” – que, em geral, agregam indicadores quantitativos e estatísticos dos produtos gerados pela política pública – e “*outcomes*” – que, em geral, englobam efeitos e consequências sociais, pretendidas (ou não) pelos *policy makers*.

Além disso, seria igualmente importante para o estágio de avaliação uma identificação pormenorizada das dimensões impactadas pela execução da política pública, sendo necessário, portanto, serem identificados: público-alvo, terceiros impactados pelas externalidades resultantes, gerações futuras afetadas, custos diretos e indiretos suportados por governos ou por particulares, e, por fim, os custos de oportunidade. (ANDERSON, 2003, p. 290).

Abordando especificamente a realidade institucional e de *checks and balances* entre os poderes nos EUA, Anderson (2003, p. 254-255) realça o papel do Congresso (*Congressional oversight*) para supervisão e para avaliação de políticas públicas, bem como a função de controle e de *accountability* sobre operações e atividades financeiras dos órgãos do Poder Executivo americano, desempenhada pela *Government Accountability Office* (GAO), órgão que auxilia o Poder Legislativo nessas matérias e que tem, ao longo do tempo, ampliado suas competências para além da mera auditoria financeira, dedicando-se também a avaliação de resultados dos programas executados pelos governos. Aproximando essa abordagem sobre a

realidade institucional brasileira, nota-se que, de maneira assemelhada ao GAO, o Tribunal de Contas da União, também se trata de uma Entidade Fiscalizadora Superior (EFS)<sup>71</sup> e tem desempenhado a função de órgão auxiliar ao Congresso Nacional, operacionalizando a prerrogativa de controle externo do Executivo pelo Legislativo, consoante o art. 71, da CRFB, de 1988.

Tal como na etapa de implementação, quando se observa mais detidamente o histórico de avaliações sobre a Política Nacional do Audiovisual realizada por parte dos entes integrantes do “Tripé Institucional” (CSC, CGFSA, Ancine e SAV) e circunscritas formalmente em relatórios e balanços oficiais, nota-se que esses avaliadores oficiais geralmente conferem maior destaque aos indicadores de sucesso ou de cumprimento satisfatório, em termos de produtos: número de filmes lançados, montantes recordes de recursos injetados no setor, por exemplo.

Exemplo ilustrativo desse viés “positivo” de apresentação de produtos (*outputs*) nessa política setorial seriam os balanços do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM 2011-2020)<sup>72</sup>, cujas etapas do *policy cycle*, inclusive a de avaliação, até o momento não contemplaram metas, indicadores ou outras evidências técnicas para o controle, *accountability* e transparência do desembolso e da liberação de recursos públicos, bem como dos agentes beneficiários (agentes econômicos elegidos e beneficiados pelos recursos públicos desse Plano), tampouco apontaram para resultados e impactos dessa natureza.

Diante disso, em relação a esse aparente de viés “positivo” observável na avaliação do PDM 2011-2020, além da supracitada referência ao risco de “*beancouting-agencies*” elaborado por Willian T. Gormley Jr. (1989, p. 5), destaca-se também a ressalva formulada por James E. Anderson (2003, p. 49) acerca de avaliações baseadas em vieses de evidências fragmentadas ou intuitivas. Para Anderson essas poderiam estar fortemente influenciadas por critérios ideológicos, partidários ou idiossincráticos, tratando-se, com maior frequência, de um julgamento ou defesa ao invés de uma análise técnica baseada em “*outputs*” e “*outcomes*”.

Destacados aqui tais “problemas” de viés na avaliação, apontados por Gormley Jr. (1989) e Anderson (2003), observa-se no caso “Ancine+Simple” a ocorrência de avaliação suscitada por órgão externo ao “Tripé Institucional” como decorrência da ação de controle externo em face dessa metodologia. Em outras palavras, a partir da análise do conjunto de

---

<sup>71</sup> O TCU integra uma rede internacional que viabiliza capacitação e treinamento junto a outras EFS, como o GAO. Cf. **Programas Internacionais de Treinamento** (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, [s.d]).

<sup>72</sup> Não existem indicadores de acompanhamento e de controle dos recursos públicos desembolsados, tampouco indicadores de acompanhamento de passivo de prestação de contas no PDM 2011-2020. Cf. **ANCINE publica acompanhamento de indicadores do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2017).

processos coletados para essa pesquisa, observa-se que o TCU vem atuando como agente externo que, além do controle financeiro e orçamentário, tem, adicionalmente, contribuído para avaliação, aprendizagem em política pública (*policy learning*) e “abertura” do processo de prestações de contas dos recursos públicos destinados ao setor audiovisual brasileiro, tornando o mais *accountable* e transparente perante a opinião pública.

Nesse caso, ainda que, inicialmente, a Corte de Contas tenha focado seu trabalho na conformidade e legalidade dessa metodologia simplificada, evidências da ocorrência de seu papel de avaliador da Política Nacional do Audiovisual vêm sendo registradas formalmente, por exemplo, no TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), sobretudo em seu Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, conforme se depreende do trecho destacado abaixo:

**(...) a alta relevância decorre dos prováveis impactos negativos na execução da Política Nacional do Cinema** e de possíveis danos ao erário provenientes da deficiente gestão dos recursos públicos que se destinam a programas e projetos audiovisuais, em especial no que diz respeito ao controle do uso desses recursos. (...) Dos fatos noticiados podem resultar acontecimentos que perpetuem irregularidades como as detectadas na auditoria realizada na Ancine, a cargo da Secex-RJ, ou instiguem a ocorrência de outras, a traduzir **alto risco para o desenvolvimento bem-sucedido do Política Nacional do Cinema**, para o bom emprego de recursos públicos, sem adicionar novos prejuízos econômico e social para o país. (Grifos acrescentados).

Diante disso, tendo em vista a análise do papel institucional que pode ser desempenhado por órgãos de controle no interior de processos de *policy cycle*, seria possível inferir que, desde a supramencionada Representação “Fiscalis”, o fluxo decisório da Corte Contas poderia também ser observado como fluxo de avaliação e de monitoramento externos, em desenvolvimento. A propósito disso, outras duas evidências poderiam ser destacadas: a abertura de novo processo conexo para monitoramento e a expedição de novos Acórdãos pelo Tribunal de Contas da União.

O Acórdão n.º 12.502, de 2019, 2ª Câmara, que determinou o arquivamento do processo TC n.º 011.908/2018-1, cujo objeto era o de Representação formulada originalmente pela Secex-RJ em face de indícios de irregularidade e do subsequente risco de dano ao erário em função do lançamento de editais no bojo do Programa Audiovisual Gera Futuro 2018, motivou a abertura de processo de Monitoramento conexo, o TC n.º 040.341/2019-4, para acompanhamento do efetivo cumprimento de determinações expedidas nos processos TC n.º 011.908/2018-1 e TC n.º 017.413/2017-6.

Com a expedição do Acórdão n.º 5.948, de 2020 no processo TC n.º 011.908/2018-1, emitindo juízo satisfatório acerca de relatórios bimestrais reportando medidas administrativas tomadas pela Ancine para enfrentamento do passivo de prestação de contas e para revisão de normas e procedimentos internos de acompanhamento e de fiscalização de projetos audiovisuais (Instrução Normativa n.º 125, de 2015), seria possível afirmar que o surgimento desse processo de monitoramento sinalizaria para o aumento do número de decisões de controle externo, para a especialização dessas, e para manutenção do *continuum* decisório da Corte de Contas sobre a Política Nacional do Audiovisual, conforme ilustrado na Figura 8 abaixo.

**Figura 8. Fluxo “continuum” decisório do TCU em expansão relativamente ao caso “Ancine+Simples”.**



Fonte: Elaboração própria a partir do referencial jurisprudencial coletado junto ao TCU.

Isso posto, pretendeu-se nesse Capítulo mapear, de maneira ampla e exploratória, o “Tripé Institucional” responsável pela Política Nacional do Audiovisual brasileiro (CSC, Ancine, SAV e CGFSA), recorrendo-se a fatos históricos ocorridos desde a chamada “Retomada”, que pudessem auxiliar a descrição das razões de existência e das competências formais principais desses entes e órgãos públicos da Administração Pública Federal, constitutivos desse “Tripé”.

Uma vez mapeados alguns desses atributos principais de CSC, Ancine, SAV e CGFSA, seguiu-se para a exploração de alguns “*insights*” do campo de políticas públicas (neoinstitucionalismo, *policy learning*, patologias da burocracia “*beancounting-agencies*”, por exemplo), que pudessem servir de ilustração e exemplificação de como seria esse arranjo institucional em ação, inclusive, em diferentes etapas do *policy cycle* (montagem da agenda “*agenda-setting*”, formulação, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação).

Apresentado esse cenário geral do que a literatura especializada do campo audiovisual denomina como “Tripé Institucional” dessa política setorial, no Capítulo subsequente serão circunscritos e detalhados todos os comandos de controle externo (determinações e recomendações) enunciados, até o momento, pela Corte de Contas que tenham sido dirigidos ao controle da controversa metodologia simplificada “Ancine+Simples”, bem como à superação do passivo de prestações de contas de recursos públicos desembolsados para esse setor.

## 5 CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO AUDIOVISUAL: O CASO DA METODOLOGIA “ANCINE+SIMPLES”

No Capítulo antecedente, pretendeu-se construir uma visão descritiva e geral sobre o subsistema político-administrativo de fomento ao setor audiovisual brasileiro, isto é, sobre o chamado “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual, formado por CSC, Ancine, SAV e CGFSA. Ademais, buscou-se ilustrar por meio de “*insights*” como tais instituições desse “Tripé” atuam em distintos estágios do ciclo de vida dessa política pública (*policy cycle*).

Para isso, foram empregadas fontes de literatura especializada nos campos “audiovisual brasileiro” e “políticas públicas”. Detalhando-se, a partir disso, as instituições que estão inseridas no raio de alcance da jurisdição da Corte de Contas e que, em maior ou menor grau, foram afetadas pelas ações de controle externo dirigidas à conformidade da metodologia simplificada “Ancine + Simples”, bem como à superação do passivo de prestações de contas de projetos audiovisuais apontado pela unidade técnica do Tribunal.

No presente Capítulo, trata-se agora de identificar quais comandos foram exarados, até o momento, nos processos TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Risco da Ancine), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), e TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), detalhando em face de quais desses órgãos e entes eles foram dirigidos. Relativamente ao TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento), cumpre salientar que se trata de processo conexo e necessário ao monitoramento dos acórdãos enunciados na Auditoria de Conformidade e na Representação e, por sua vez, também foi alvo de análise.

Isso posto, é oportuno reiterar a importância de se recorrer a fontes disponíveis (legislação, doutrina e jurisprudência) relacionadas ao tema de controle externo do TCU, inclusive, sobre agências reguladoras, com vistas a uma abordagem ampla tanto da natureza como da força cogente intrínsecas a esses processos e aos seus respectivos comandos. Para tanto, o par de questões-chaves “porquê” e “como”, para um estudo de caso de determinado fenômeno social (YIN, 2015), será o ponto de partida empregado para a compreensão desses processos e das decisões de controle que tomadas. Com isso, pretende-se abordar aqui tais acórdãos exarados enquanto *continuum* decisório que vem se prolongando no tempo, a exemplo dessa instauração de processo de monitoramento, na 2ª Câmara, com o objetivo de

efetuar acompanhamento do cumprimento das medidas determinadas pela Corte de Contas pelos jurisdicionados responsáveis.

No que diz respeito as aludidas questões-chaves, é importante nos tópicos subsequentes circunscrever e compreender o “porquê” de o Tribunal ter auditado a metodologia “Ancine+Simples” e também “como” ele vem interagindo fortemente junto ao subsistema político-administrativo responsável por essa política pública. Para tanto, é importante delimitar, de um lado, prerrogativas formais dotadas pelo Tribunal, e, de outro, as peculiaridades do caso “Ancine+Simples” que têm atraído a incidência de controle externo da Corte de Contas desde o momento dos primeiros “achados” de irregularidades coletados na Auditoria de Levantamento de Riscos, o TC n.º 014.483/2016-5.

### 5.1 Competência e prerrogativas para o exercício de controle externo pelo TCU: “porquês” subjacentes à instauração dos processos de auditoria do caso “Ancine+Simples”

No presente tópico, inicialmente, sublinha-se que não se pretende aqui percorrer de maneira analítica ou exaustiva a vasta bibliografia acadêmica que frequentemente reconta (no todo ou em parte) a trajetória e o desenho institucionais do Tribunal de Contas da União, construídos desde sua criação, por intermédio da publicação do Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1980, à sua contemporânea configuração institucional e formal positivada na Seção IX “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” inscrita na Constituição de 1988. Tampouco, objetiva-se aqui realizar uma digressão extenuante de fontes doutrinárias relacionadas ao controle externo da Administração Pública Federal pela Cortes de Contas.

Nesse passo, optou-se aqui, por aderência metodológica à pesquisa empírica “estudo de caso” e à sua lógica inferencial subjacente, tomar como ponto de partida os processos de auditoria (fonte primária e jurisprudencial apresentada no item 2.5 dessa dissertação) e identificar os seus “porquês” intrínsecos, isto é, a legislação vigente e referências produzidas pelo próprio Tribunal que fundamentaram, até o momento presente, diversas ações de controle externo incidente sobre o “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual e, especialmente, sobre a Ancine. Em seguida, os fundamentos para o exercício desse tipo de controle externo serão esquematizados com base em outras fontes (literatura especializada, por exemplo) que sejam úteis para explicar as tipologias e a natureza jurídica de cada um desses processos de auditoria: TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), TC n.º 011.908/2018-1 (Representação) e TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento).

Dessa forma, tendo em vista a linha do tempo com que transcorreu esse fluxo decisório (*continuum*) de controle externo da Corte de Contas sobre a metodologia simplificada “Ancine+Simples” (Figura 8 apresentada no tópico anterior), serão abordados, adiante, os aludidos processos de auditoria segundo o encadeamento lógico-temporal com que foram sendo instruídos, bem como a pertinência temática a respeito dessa metodologia de prestação de contas de projetos audiovisuais.

O TC n.º 014.483/2016-5 foi aberto pela Secex-RJ por meio da Portaria de Fiscalização n.º 529, de 17 de maio de 2016, com o objetivo de se efetuar Auditoria de Levantamento de Riscos, Registro “Fiscalis” n.º 232, de 2016, com foco na Ancine e, se necessário, em outros órgãos e entidades implicados, no período de 16/05/2016 a 08/07/2016.

De acordo com a citada Portaria, o objetivo desse Levantamento foi o de identificar os principais riscos relacionados ao controle para o alcance dos objetivos estratégicos da Agência, além de possibilitar supervenientes ações de fiscalização nas áreas mapeadas. Esse Levantamento foi determinado pelo Despacho do Ministro Relator Marcos Bemquerer, em 9 de maio de 2016, como consequência de proposta formulada por essa Secretaria no processo administrativo TC n.º 010.113/2016-9, interno ao Tribunal.

No que diz respeito aos “porquês” intrínsecos e justificadores da realização da referida Auditoria de Levantamento de Riscos, primeiramente, é importante posicionar tal ação entre as prerrogativas básicas “macroprocessos” de responsabilidade desse órgão de controle. Segundo o próprio TCU (2019, p. 16-17) suas funções institucionais básicas são: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e ouvidoria.

No que concerne ao macroprocesso de “fiscalizar”, o Tribunal é dotado de um extenso rol de tipos de fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), que é aplicável à União e às demais entidades da Administração Pública direta e indireta. Competências essas que estão calçadas em um complexo conjunto de normas e dispositivos vigentes, a saber: artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, Parágrafo único, da Constituição de 1988; Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU - LOTCU); Resolução TCU n.º 155, de 4 de dezembro de 2002 alterada pela Resolução TCU n.º 246, de 30 de novembro de 2011 (Regimento Interno do TCU - RITCU), Portarias internas ao TCU que disciplinam a realização de auditorias pelo Tribunal, a exemplo da Portaria n.º 280, de 8 de dezembro de 2010.

Outrossim, é importante identificar e delimitar a jurisdição de alcance da fiscalização da Cortes de Contas que, em função de seu amplo espectro positivado nos artigos 70 e 71 da

Carta Magna, pode recair sobre pessoas físicas, pessoas jurídicas, entes públicos ou agentes privados que: **i)** utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem, apliquem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responde; **ii)** assumam, em nome da União, obrigações jurídicas de natureza pecuniária; **iii)** ocasionem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em danos ao erário; **iv)** recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social; **v)** devam, por força da lei, prestar contas ao Tribunal; **vi)** pratiquem atos que estão sujeitos à fiscalização do Tribunal por expressa disposição legal; e, finalmente, **vii)** apliquem quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo ajuste ou outros instrumentos semelhantes.

Circunscritas competência e jurisdição estabelecidas dentro do macroprocesso “fiscalizar”, segue-se aqui para um detalhamento acerca de quais seriam as ferramentas existentes para execução dessa prerrogativa, as chamadas inspeções e auditorias. O termo jurídico “inspeção” está localizado no inciso IV, do art. 71, da CRFB, de 1988 e, conforme § 1º do art. 41 da LOTCU, sua definição jurídica está inscrita no Regimento Interno, art. 240, *caput*, do RITCU:

Art. 240. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Por sua vez, o termo jurídico “auditoria” está previsto da mesma forma no inciso IV, do art. 71, da CRFB/1988 e, segundo § 1º do art. 41 da LOTCU, sua conceituação jurídica está inscrita também no Regimento Interno, especificamente nos incisos I, II, III do art. 239, *caput*, do RITCU:

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Dessarte, importante notar que a Portaria TCU n.º 280, de 2010, que regulamenta as Normas de Auditoria desse Tribunal, subdivide esse conceito de auditoria governamental em outras duas tipologias distintas (Figura 9): “de regularidade” e “operacional”. Sendo a primeira (regularidade), bipartida nas espécies “de conformidade” e “contábil” e dirigida ao exame de legalidade e de legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis (órgãos e entes

públicos e agentes privados) submetidos à sua jurisdição, conforme detalhado anteriormente, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Enquanto o segundo tipo (operacional), destina-se ao exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, sob sua jurisdição, com o escopo de se avaliar o desempenho e de se promover o aperfeiçoamento da gestão pública desses.

**Figura 9. Modalidades de auditorias governamentais realizadas pelo TCU segundo Portaria TCU n.º 280, de 2010.**

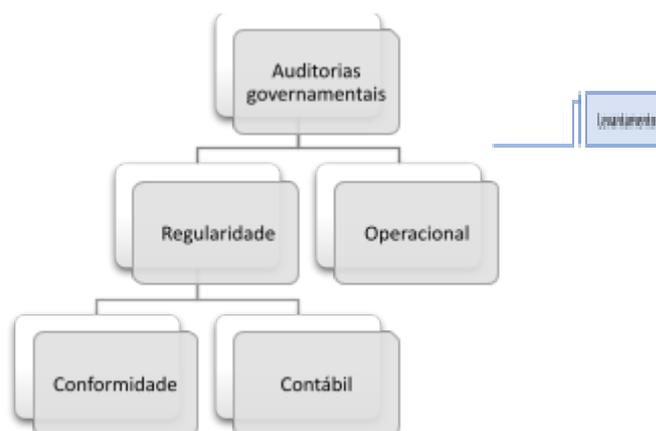


Fonte: Elaboração própria.

Isso posto, preliminarmente a tais auditorias governamentais, é possível que o Tribunal antevêja a necessidade de se realizar Levantamento para conhecer de maneira mais aprofundada o funcionamento interno de órgãos e entidades alvos de sua jurisdição. Nesses termos, conforme fixado pelos incisos I, II e III do art. 238 do RITCU, esse expediente se trata de instrumento de fiscalização empregado pela Corte de Contas para: conhecer a organização e o funcionamento de órgãos e entes públicos, bem como de programas, projetos e atividades governamentais no tocante a suas dimensões contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais; identificar objetos e instrumentos de fiscalização ulterior; e, por fim, para avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações ulteriores.

Assim, consoante o art. 238 do RITCU e a Portaria TCU n.º 280, de 2010, seria possível construir a ilustração (Figura 10), a seguir, demonstrativa de que essa técnica pode anteceder tanto auditorias de regularidade quanto operacionais.

**Figura 10. Técnica de Levantamento (art. 238 do RITCU) preliminar à realização dos tipos de auditorias governamentais (regularidade e operacional) fixadas na Portaria TCU n.º 280, de 2010.**



Fonte: Elaboração própria.

Para mais, importa destacar que o processo de Levantamento de Riscos, o TC n.º 014.483/2016-5, focado nos macroprocessos finalísticos da Ancine, além de ter se respaldado no supracitado instrumento de fiscalização prescrito no art. 238 do RITCU, também foi ancorado em metodologia igualmente fixada pelo Tribunal, de acordo com um conjunto de Portarias internas que circunscrevem os instrumentos de análise que conduziram os trabalhos da Secex-RJ para aplicação de técnicas de mapeamento de processos e de riscos – tais como análise SWOT (*Strengths* “Forças”, *Weaknesses* “Fraquezas”, *Opportunities* “Oportunidades” e *Threats* “Ameaças”) e Diagrama de Verificação de Riscos (DVR).

Dessa forma, é importante apontar para três grandes chaves conceituais de aproximação e de análise dessa unidade técnica junto ao ente auditado: processo, mapa de processo e risco. Segundo a Portaria TCU n.º 142, de 24 de junho de 2003, “processo” é a maneira pela qual se realiza uma operação, sendo o “mapa de processo” a representação de um processo de trabalho por meio de um diagrama contendo sequência dos passos necessários para a consecução de determinada atividade.

Exemplo de aplicação desse enfoque foi a identificação do Macroprocesso da Ancine “Desenvolver” e, subsequente, destaque a uma de suas atividades centrais: a de “Analisar as prestações de contas e o cumprimento dos objetos referentes à aplicação de recursos públicos federais em projetos audiovisuais aprovados pela Ancine”, operação que vinha sendo executada por meio da chamada metodologia simplificada “Ancine mais Simples”. Nesse sentido, de acordo com o mapeamento transcrito no Relatório de Levantamento (peça de Instrução do TC 014.483/2016-5, p. 20):

**A análise da prestação de contas dos projetos apresenta uma dinâmica própria, denominada “Ancine mais Simples”, cuja prescrição normativa consta do Decreto 8.281/2014. Inicialmente, verifica-se o cumprimento do objeto do projeto apoiado, seja por intermédio do fomento direto, quando é habilitado, selecionado e contratado, ou por meio do fomento indireto – captação de recursos por meio de renúncia fiscal, ocasião em que o projeto é aprovado e considerado apto a obter recursos. **Caso o projeto tenha cumprido seu objeto, cinco por cento desses projetos serão sorteados e submetidos à análise mais detida de suas prestações de contas.** (Grifos acrescentados).**

No que diz respeito ao conceito de “risco”, a Portaria Segecex n.º 15, de 9 de maio de 2017, que dispõe sobre a execução de levantamento e de seus padrões técnicos, “risco” é a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo ele aferido em termos de consequências e probabilidades. Para circunscrever essa possibilidade, a avaliação de risco se trata de metodologia que contempla os seguintes passos: descrição do evento, probabilidade, consequência e nível de risco. Complementar a mencionada portaria, outra Portaria da Segecex, a de n.º 31, de 9 de dezembro de 2010, regulamenta e detalha as técnicas para o emprego da análise “SWOT” e do DVR em processos de auditoria realizadas pelas unidades técnicas do TCU.

Exemplo de aplicação dessa técnica seria a identificação pela Secex-RJ de ameaça de “Elevado estoque de prestação de contas sem análise”, diagnóstico baseado tecnicamente em análise SWOT, relacionado aos riscos identificados de “Tomar decisões equivocadas ou ineficientes”, “Concentrar a destinação de recursos de fomento entre poucos beneficiários”, “Reduzir a efetividade da ação reguladora e fiscalizadora da entidade”, e de “Reduzir a arrecadação e, conseqüentemente, a receita da Ancine”, conforme detalhamento inscrito no Relatório de Levantamento<sup>73</sup>.

Isso posto, nesse ponto, para além das fontes formais que explicam e legitimam os processos de trabalho do TCU, coloca-se a questão de como o TC n.º 014.483/2016-5, focalizado em um analítico levantamento de riscos da Ancine, poderia ser explicado pela literatura especializada. Segundo Couto (2013, p. 56), levantamento seria uma modalidade de fiscalização de aproximação que o Tribunal emprega para conhecer o funcionamento da administração pública e também para avaliar a viabilidade de fiscalizações futuras. Tais propósitos de “aproximação” e de “viabilidade de fiscalizações futuras” se verificam na delimitação do objetivo do referido processo, porque segundo a Secex-RJ<sup>74</sup> :

---

<sup>73</sup> Cf. Peça n.º 33 do TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Risco da Ancine).

<sup>74</sup> Cf. Página 4 da Peça n.º 33 do TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Risco da Ancine).

O presente levantamento tem por objetivo **conhecer o funcionamento da Ancine, em particular, os principais processos de trabalho relacionados aos seus objetivos finalísticos**. Visa, também, a identificar os principais riscos para a consecução de seus objetivos estratégicos decorrentes de fraquezas internas e ameaças externas. **Ao final, deverá servir para subsidiar a proposição de futuras ações de controle na entidade.** (Grifos acrescentados).

Dessa forma, trata-se de uma ferramenta que oportuniza um conhecimento sistêmico das atividades de entes e órgãos de governo, mediante análise que parte do planejamento estratégico e alcança o plano operacional do ente auditado, propiciando, assim, a coleta de informações acerca da estrutura, funções e operações, conforme conceituação trazida por Helayne Rodrigues da Silva (2015, p. 50).

Além disso, para a referida autora, relativamente ao seu escopo, a técnica de Levantamento pode ser subdividida em outras duas outras categorias: ampla e restrita. Nesse caso, levantamento de escopo amplo seria aquele focado em conhecer a organização e o funcionamento das áreas que poderão ser fiscalizadas, além de identificar objetos e instrumentos de fiscalização. Esse tipo de levantamento pode ser empregado tanto em Auditoria Operacional quanto em Auditoria de Conformidade. Ao passo que levantamento de escopo restrito seria um estudo de viabilidade dos principais processos operacionais e produtos, sendo sua conclusão valorativa e substantiva. (SILVA, 2015, p. 50).

No tocante às particularidades de um Levantamento de Risco, tal como o realizado sobre a Ancine, essa espécie de ferramenta, segundo Luciana Nunes Goulart (2011, p. 36), buscaria a detecção de riscos, podendo identificar os mecanismos existentes de controle interno por parte da organização auditada sem, no entanto, avaliar a efetividade ou conformidade (legalidade) desses mecanismos.

Nos levantamentos, as equipes, com base em Mapas de Processos, SWOTs e DVRs amplos, identificam as atividades e processos mais importantes no órgão ou no programa e levantam os riscos neles existentes, os mecanismos de controles já instaurados – **sem avaliá-los** – e os pontos de risco que deveriam estar submetidos a controles, mas não estão. (Grifos acrescentados).

Nesse sentido, em análise da instrução dos autos do citado processo de Levantamento de Riscos da Agência, nota-se que a metodologia “Ancine mais Simples”, à época, foi abordada, em termos amplos e descritivos de seu fluxograma de funcionamento, a partir do conjunto documental coletado junto ao ente auditado, sem a emissão de juízo técnico ou de avaliação taxativos, ou terminativos, por parte da Secex-RJ, acerca dos problemas subjacentes a essa metodologia. Esse juízo ocorreria, posteriormente, em processo específico de Auditoria de Conformidade com foco na verificação desses problemas, o TC n.º 017.413/2017-6.

Por sua vez, o TC n.º 017.413/2017-6 foi também aberto por essa unidade técnica do Tribunal, mediante a expedição da Portaria de Fiscalização n.º 540, de 23 de junho de 2017, com a finalidade de se efetuar Auditoria de Conformidade, no período de 26/06/2017 a 14/07/2017, na Ancine e, da mesma forma, passível de se estender a outros órgãos e entidades implicados.

Conforme essa Portaria, o propósito dessa ação de controle externo foi o de avaliar a conformidade da nova metodologia de prestação de contas, a “Ancine+Simples”. A realização desse trabalho foi autorizada pelo Acórdão n.º 1.279, de 14 de junho de 2016, sob a relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho, no âmbito de processo TC n.º 012.481/2017-3, classificado como de acesso sigiloso, nos termos do § 1º do art. 108 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992 (LOTUCU).

No que tange aos “porquês” intrínsecos à execução dessa Auditoria de Conformidade, inicialmente, é importante salientar que essa categoria de ação fiscalizatória também está elencada entre suas competências básicas (TCU, 2019, p. 16-17), estando igualmente esteada por um complexo conjunto de normas e dispositivos vigentes, a saber: artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, Parágrafo único, da Constituição de 1988; Lei n.º 8.443, de 1992 (LOTUCU); Resolução TCU n.º 155, de 2002 (RITCU), Portarias internas ao Tribunal que disciplinam a realização de auditorias, a exemplo da Portaria n.º 280, de 8 de dezembro de 2010, assim como a Portaria-Segecex n.º 26, de 19 de outubro de 2009, a qual rege os padrões para planejamento e execução de auditoria do tipo “conformidade”.

Tal qual a fiscalização do tipo Levantamento, a jurisdição alcançada por uma Auditoria de Conformidade (ou de Regularidade) é também abrangente e está fixada expressamente nos artigos 70 e 71 da CRFB/1988. Demarcadas aqui competência e jurisdição para desempenho da função de “fiscalizar” a Ancine, relativamente à averiguação da conformidade de sua metodologia “Ancine+Simples”, é elementar o exame de dois termos qualificadores dessa função de controle: “auditoria” e “conformidade”.

Conforme já delimitado anteriormente, a atribuição de se realizar auditoria encontra sua conceituação jurídica no inciso IV, do art. 71, da CRFB/1988 e, nos termos do § 1º do art. 41 da LOTUCU, sendo seu conceito discriminado mais detalhadamente nos incisos I, II, III do art. 239, *caput*, do RITCU. Concernente à auditoria direcionada à verificação de “conformidade”, a Portaria TCU n.º 280, de 2010, atribuiu-lhe classificação como tipo de auditoria governamental de regularidade (Figura 11) ao lado de outro tipo, o “contábil”.

**Figura 11. Auditorias governamentais de regularidade “conformidade” e “contábil”, realizadas pelo TCU – Portaria TCU n.º 280, de 2010.**



Fonte: Elaboração própria.

A respeito dessa classificação, é necessário pontuar o conceito de auditoria “contábil” com o objetivo de distingui-lo em relação àquela. Também denominada como auditoria financeira ou de demonstrações financeiras, a auditoria “contábil” é outro instrumento da função básica “fiscalizar” desempenhada pelo Tribunal. Nesse caso, trata-se de ação com foco na verificação independente da confiabilidade das demonstrações financeiras formuladas e divulgadas por órgãos e entidades públicos, sendo, portanto, parte de processos de controle externo para promoção de governança, de *accountability* e de controle da aplicação dos recursos públicos, conforme definido no Manual de Auditoria Financeira elaborado pela Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (SEMEC) do Tribunal (TCU, 2016, p. 12).

Relativamente às auditorias de conformidade, a Portaria-Segecex n.º 26, de 2009, que disciplina os padrões da modalidade de auditoria governamental de regularidade focada no objeto “conformidade”, reproduz em seu Glossário a definição contida no inciso I do art. 239, *caput*, do RITCU, conceituando esse tipo de auditoria como sendo o instrumento de fiscalização direcionado ao exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCU, relativamente aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Oportuno destacar que a doutrina especializada (WILLEMANN, 2016), em regra, descreve esse tipo de auditoria de regularidade denominando-a como *compliance control*, isto é, como ação de averiguação da aderência às normas legais e regulamentares por parte da gestão de recursos públicos, isso para estabelecer distinção em relação a *performance audits*,

cujo foco recairia sobre os resultados e desempenho de políticas públicas, como o caso de auditorias operacionais.

Assim, destaca-se que, além de finalidades distintas, esse binômio *compliance control vs. performance audits*, abordado pela pesquisadora Marianna M. Willeman (2016, p. 270), possui outro importante marco diferenciador concernente ao tipo de interação entre auditor e auditado, sendo o primeiro predominantemente adversarial, ao passo que o segundo seria de perfil mais colaborativo e cooperativo entre Entidade de Fiscalização Superior (EFS) e gestor responsável.

Para mais, outra fonte importante empregada como referência pela Corte de Contas, relativamente à delimitação de princípios e de escopo de suas auditorias, são as normas de técnicas definidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), entidade responsável pela edição de normas internacionais – *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAIs) – dirigidas às Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs), dentre as quais o TCU. Por exemplo, a norma ISSAI 400 (INTOSAI, 2017, p. 2-3) define o objetivo de uma auditoria de conformidade como sendo o de:

avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios. As auditorias de conformidade são realizadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. **O objetivo da auditoria de conformidade do setor público, portanto, é permitir que as EFS avaliem se as atividades das entidades do setor público estão de acordo com as normas que as regem.** (Grifos acrescentados).

À vista disso, observa-se que a verificação de conformidade se profunde em dados e informações coletadas junto à entidade auditada e averigua se essa administrou e controlou os recursos públicos que lhe foram confiados com deferência aos princípios da administração pública, às leis e aos regulamentos aplicáveis.

Dentre os resultados esperados dessa modalidade de auditoria focada na regularidade dos atos de gestão de recursos públicos, a Intosai (2017, p. 3-4) aponta para promoção: de transparência, mediante fornecimento de relatórios confiáveis acerca da administração e do emprego dos recursos; de *accountability*, sob a forma de reportes de identificação de desvios e violações que fundamentarão ações corretivas e consequente responsabilização de agentes que tenham atuado de maneira desconforme na gestão desses recursos; como também de boa governança porque, além da detecção de fragilidades e desvios, o exame de conformidade pode, inclusive, alertar para insuficiência ou inadequação de leis e regulamentos.

Posto isso, observa-se que, além das fontes normativas internas ao Tribunal – Portaria n.º 280, de 2010, e Portaria-Segecex n.º 26, de 2009, ambas de regência dos padrões para planejamento e execução de auditoria do tipo “conformidade”–, existe uma forte presença de referências internacionais de *benchmarking* para o exercício das melhores práticas para o desempenho da função “fiscalizar” pelo Tribunal.

A propósito disso, verifica-se que o processo de Auditoria de Conformidade TC n.º 017.413/2017-6 também empregou técnica de metodologia estatística de amostragem estratificada – grosso modo, técnica de seleção de unidades representativas de um todo populacional – da *National Audit Office* (NAO), entidade de controle externo do Reino Unido, com vistas à abordagem do problema do grande passivo de prestações contas encontrado na Ancine.

Tendo como referência essa técnica de auditoria da NAO, a Secex-RJ, a partir do material coletado na referida auditoria, subdividiu duas subpopulações relevantes para tratamento dos “achados” dessa auditoria de regularidade: i) a de projetos subvencionados com fomento indireto (leis de incentivo e renúncia fiscal), cujas contas haviam sido processadas segundo a metodologia “Ancine+Simples”; e ii) a de projetos subvencionados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), os quais, até aquele momento, jamais haviam sido submetidos a julgamento de prestação de contas pela Agência ou pelos agentes financeiros desse fundo.

A partir disso, relativamente à segunda subpopulação, a identificação da completa ausência de processamento e julgamento de prestação de contas de projetos subsidiados com recursos do FSA, seja pela Ancine, seja pelos agentes financeiros credenciados – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Caixa Econômica Federal (Caixa) –, ganhou o foco de atenção da unidade técnica do Tribunal (Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, p. 45):

**Urge chamar a atenção, neste ponto, para algo que causa perplexidade: a informação da Ancine de que nenhuma prestação de contas referente aos projetos contemplados com recursos do FSA, aplicados pelos agentes financeiros credenciados, teria sido analisada, ou até apresentada pelos beneficiários finais. (Grifos acrescentados).**

Desta forma, segundo a percepção do órgão de controle externo, essa grave omissão por parte da Ancine e desses agentes financeiros quanto ao tratamento e ao julgamento de prestação de contas em conformidade com a legislação aplicável, constatada, paralelamente,

ao lançamento do Programa Audiovisual Gera Futuro, em 2018, justificou a urgente abertura de processo próprio com foco na Representação em face desses problemas auditados, o TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), porque as chamadas públicas desse programa governamental eram subvencionadas com recursos do FSA.

Destaca-se que esse processo também nasceu da iniciativa da Secex-RJ, sob a forma de instrumento de Representação, formulada, à época, com base nas conclusões da supracitada Auditoria de Conformidade, sendo, por conseguinte, impulsionada pelos “achados” tipificados como graves em tais conclusões, sobretudo, por aqueles concernentes ao fato de que até aquele momento nenhum projeto audiovisual beneficiário dos recursos do FSA havia sido submetido à apreciação e ao julgamento de contas, seja pela Ancine, seja pelos agentes financeiros do fundo.

Logo, diante desses achados, o lançamento desse programa pelo extinto MinC, em 2018, contendo um pacote de 11 (onze) chamadas públicas no âmbito da Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV) suportadas com recursos desse fundo, trouxe o elemento de urgência motivador da instrução desse processo de Representação, aberto com a finalidade de se evitar que essas novas chamadas fossem regidas seguindo os mesmos controles problemáticos, irregulares e de governança desconforme detectados no processo TC n.º 017.413/2017-6, isto é, que esses editais fossem executados sob o crivo das ferramentas de gestão e dos procedimentos previstos na metodologia simplificada “Ancine+Simples”. Isso com risco de replicarem, portanto, as mesmas irregularidades ofensivas aos princípios constitucionais da prestação de contas e da *accountability* na gestão de recursos públicos (Parágrafo único do art. 70 da CRFB, de 1988).

No que diz respeito aos “porquês” propulsores da execução dessa Representação, observa-se que o referido instrumento de controle externo conjuga duas funções básicas “macroprocessos” sob a alçada do Tribunal: a de fiscalização e a de ouvidoria (TCU, 2019, p. 16-17). Conforme observado em tópico antecedente, para execução de seu macroprocesso de “fiscalizar”, o TCU conta com um conjunto de tipos de fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) capaz de incidir sobre uma ampla jurisdição, atingindo desde entes e órgãos do poder público a agentes privados que estejam atuando como responsáveis pela gestão de recursos públicos.

Quanto ao macroprocesso de “ouvidoria”, essa função confere aos auditores do Tribunal a prerrogativa de apurar representações e denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades na gestão desses recursos. Trata-se de competência também ancorada em um plexo de normas, tais como o inciso XI do art. 71 da CRFB/1988; inciso VIII do art. 1º da

LOTUCU; artigos 235 e 237 do RITCU; bem como a Resolução n.º TCU n.º 259, de 7 de maio de 2014, que versa sobre procedimentos para tramitação de processos de controle externo no Tribunal. Combinando essas duas funções básicas, a Secex-RJ justificou que sua Representação atenderia aos requisitos de admissibilidade: competência da Corte de Contas e respectiva legitimidade da unidade técnica; responsável representado sob sua jurisdição (Ancine e MinC); clareza e objetividade da postulação; indícios que demonstravam a irregularidade; e interesse público (risco de dano ao erário).

Em seguida, a supramencionada Representação formulada pela Secex-RJ foi conhecida pelo Ministro Substituto André Luís de Carvalho, autoridade que, respaldada pelo art. 276 do RITCU, que prevê a possibilidade de adoção de medida cautelar por parte da Corte de Contas, ponderou se haveria de fato evidências de *fumus boni juris* e *periculum in mora* suficientes à suspensão das chamadas públicas lançadas no âmbito da SAV. Nesse caso, o Ministro divergiu da unidade técnica e optou pela decisão de realização de oitivas prévias junto aos agentes públicos responsáveis pelos editais antes de recorrer à eventual emprego de ação acautelatória, conforme previsão do § 2º do art. 276 do RITCU.

Relativamente à categorização e à natureza jurídica desse instrumento de fiscalização, o pesquisador André Janjácómo Rosilho (2016, p. 321-322) ressalta sua abrangência, visto que essa ação de representar pode ser empregada isoladamente ou, de outro modo, concomitantemente a outra competência do Tribunal, desde que, no caso em concreto, haja indícios, dados e informações suficientes para essa combinação de competências. Além disso, o autor destaca a amplitude de parâmetros de controle, os quais podem ser utilizados em face de irregularidades e de abusos, assim como relativamente a diversos objetos – financeiro, contábil, orçamentário, patrimonial e operacional.

No diz respeito à crítica ao exercício dessa competência de Representação por parte das unidades técnicas da Corte de Contas, Gustavo Leonardo Maia Pereira (2019) questiona o grau de observância às garantias processuais e ao devido processo legal que esse tipo de postulação de controle externo possuiria, porque, segundo o autor, um mesmo órgão interno ao TCU atuaria instruindo e representando dentro desse tipo de processo de auditoria. Sobre esse aspecto, Pereira (2019, p. 80-81) alerta para o fato de que:

As fiscalizações no TCU podem, e, frequentemente, são instauradas a partir de representações formuladas pelas unidades técnicas, que são responsáveis pela instrução do processo no âmbito do Tribunal. Ou seja, **o mesmo órgão que representa, instrui e apresenta proposta de julgamento ao órgão decisório, que pode gerar, além do bloqueio de ações administrativas, a aplicação de sanção pessoal aos agentes responsáveis.** (Grifos acrescentados).

No tocante ao *timing* para execução desse tipo de controle externo acautelatório, há doutrina especializada (WILLEMANN, 2016) que pontua o entendimento de que as Instituições Superiores de Controle (ISCs), como o TCU, exercem, geralmente, papel de controle a *posteriori* da Administração Pública. Por outro lado, o par de prerrogativas “*ex ante*” dotadas por uma ISC de atuar antecipadamente como *veto player* e, também, de ser capaz de impedir preventivamente (*a priori*) uma determinada ação administrativa seria alvo de controvérsia.

Nesses termos, o debate entre auditoragem “*ex ante*” vs. “*ex post*” seria representado por duas visões distintas acerca da auditoria pública: de uma parte, a liberal que defenderia a possibilidade de limitação e restrição de ações administrativas previamente pelos Tribunais de Contas; de outra parte, a gerencial que defenderia uma atuação (posterior) mais focada no aprimoramento e no desempenho de ações administrativas em curso. (WILLEMANN, 2016, p. 67-68).

Relativamente ao TC n.º 011.908/2018-1, seria possível dizer que o objetivo acautelatório defendido pela unidade técnica se assemelha à aludida ação de “*veto player*”, abordada pela doutrina, posto que se pretendia a suspensão das chamadas públicas lançadas pelo MinC no Programa Audiovisual Gera Futuro 2018. No entanto, essa pretensão acabou sendo substituída, inicialmente, pela realização de oitivas dos agentes públicos responsáveis e, posteriormente, pela exigência de formulação de Plano de Ação contendo medidas administrativas saneadoras dos problemas da “Ancine+Simples” pelos gestores responsáveis, sem suspensão dos editais já lançados, conforme se observa a partir da leitura dos relatórios do Ministro Relator, André Luís de Carvalho, e dos comandos de controle enunciados nos Acórdãos da 2ª Câmara, no decorrer desse processo.

Isso posto, circunstanciados até aqui os “porquês” intrínsecos aos processos TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), e TC n.º 011.908/2018-1 (Representação)<sup>75</sup>, instruídos pela unidade técnica, Secex-RJ, e julgados nos colegiados internos ao TCU (2ª Câmara e Plenário), no tópico subsequente serão investigados os “porquês” subjacentes ao processo de criação e de implementação da metodologia “Ancine+Simples”, descrevendo-se as particularidades dessa técnica de fiscalização simplificada adota pela Agência para análise e julgamento de prestação de contas de projetos audiovisuais subvencionados pela Política Nacional do Audiovisual.

---

<sup>75</sup> Salienta-se que o processo de monitoramento TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento) por ser resultado das decisões de controle do TC n.º 011.908/2018-1 será abordado de maneira conexa a esse.

## 5.2 Metodologia “Ancine+Simples”

De antemão, ressalta-se que o objeto aqui analisado, a metodologia simplificada “Ancine+Simples”, trata-se de fenômeno recente e que ainda se prolonga no tempo presente e que, portanto, não conta ainda com base bibliográfica de fontes do tipo *scholarly* focalizada em sua análise e crítica acadêmicas. À vista disso, quando necessário, serão utilizadas preponderantemente, nesse tópico do Capítulo, fontes do tipo *nonscholarly* produzidas por outros órgãos e entes públicos, quando essas forem pertinentes à abordagem do referido fenômeno de controle externo.

Dessa forma, a fonte primária principal aqui trabalhada é o processo administrativo de criação dessa metodologia pela Ancine – o processo de n.º 01580.00586/2014-03, aberto em 6 de janeiro de 2014 pela Agência –, o qual integra um subconjunto de peças processuais “Novos elementos” contidas no processo de Representação, o TC n.º 011.908/2018-1.

Nesse trabalho, a abordagem desse processo é relevante porque se trata de fonte direta explicativa dos fundamentos jurídicos e administrativos para criação da “Ancine+Simples”; ou seja, trata-se da coletânea de justificativas que subsidiaram a “Proposta de alteração de procedimentos de análise de prestação de contas de projetos executados por meio de recursos públicos federais” e que, portanto, ancorou a proposição dessa nova metodologia. Por meio da Exposição de Assunto (EA) Ancine n.º 075, de 2014<sup>76</sup>, a ideia originária disso teria sido fundada nas seguintes premissas de gestão:

Aperfeiçoar os procedimentos de controle da utilização de recursos públicos federais em projetos audiovisuais;  
Simplificar procedimentos;  
Adequar legislação vigente – IN 110/2012, ao novo Decreto que trata de procedimentos para análise de prestação de contas.

Com base nisso, a supracitada EA propôs modificação da Instrução Normativa n.º 110, de 19 de novembro de 2012, que regulamentava, até 2014, os procedimentos para a apresentação de prestações de contas pelos proponentes que tivessem realizado projetos audiovisuais subsidiados com recursos públicos (seja de fomento direto ou indireto) e para a subsequente fiscalização e análise das despesas desses projetos pela Agência.

Essa EA – embrião do que mais tarde se tornaria a metodologia “Ancine+Simples” – propunha “análise diferenciada” por meio de um “modelo de segregação baseado na complexidade dos processos” fixando, por seu turno, dois procedimentos paralelos: um

---

<sup>76</sup> Cf. EA Ancine n.º 075, de 2014, p. 5, peça n.º 115 do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

comum (simplificado) para todos os projetos audiovisuais e outro complementar (integral) a ser efetuado sobre uma fração desse todo selecionada mediante procedimento de sorteio.

Nesses termos, a proposta da Agência era a de que a totalidade dos projetos fosse submetida a procedimentos de: **i)** análise documental, uma primeira triagem de conferência de recebimento dos documentos (relação de pagamentos, formulário de acompanhamento da execução parcial e final, relatório do cumprimento do objeto); **ii)** análise do cumprimento do objeto, a entrega do projeto concluído (filme finalizado, por exemplo); **iii)** análise processual, verificação do cumprimento das obrigações pela proponente, durante a execução de seu projeto; **iv)** análise contábil, comparação das despesas efetuadas com o volume de recursos disponibilizados e executados.

De outra parte, uma fração “subpopulação” dessa totalidade, definida em plano amostral pela Ancine, deveria ser submetida a procedimentos complementares de: **v)** análise orçamentária, por intermédio da comparação entre relação de pagamentos e documentos apresentados para comprovação das despesas; e **vi)** análise financeira, por meio da verificação entre a execução das despesas e a movimentação bancária (débitos) efetuados em contas correntes bancárias dos projetos contemplados pelo fomento.

Detalhando a seleção dessa “subpopulação”, o modelo de amostragem proposto e adotado pela Agência conjugaria as seguintes etapas intermediárias: amostra de 5 (cinco) % do total de projetos em situação de análise de prestação de contas, sendo a seleção dessa amostra pautada pelos seguintes requisitos: prestação de contas pendentes de decisão (passivo); projetos que necessariamente dependessem de decisão de mérito sobre prestação de contas; grande volume de recursos disponibilizados e executados por projeto, preponderando-se a seleção de agentes econômicos “proponentes” responsáveis pela gestão e execução de grandes orçamentos de projetos audiovisuais.

Além disso, a mencionada EA adotou como referência uma experiência pretérita executada pela própria Agência, fixada na Resolução de Diretoria Colegiada Ancine n.º 43, de 2011, a qual regulamentava procedimento para tratamento do estoque do passivo de prestação de contas de projetos audiovisuais existente até a data de 31 de dezembro de 2010. Por outro lado, na EA não se identificou a replicação dos critérios estipulados por essa RDC, quais sejam: de que os projetos seriam subdivididos em estratos “subpopulações” segundo o critério de valores envolvidos (incisos I, II e III do art. 3º da RDC n.º 43, de 2011); o quantitativo total da amostra mínimo para análise integral da prestação de contas (§2º do art. 2º, da RDC n.º 43, de 2011); o sorteio baseado em algoritmo fornecido pela Controladoria Geral das União (CGU) (§5º do art. 2º, da RDC n.º 43, de 2011); e, por fim, uma espécie de “malha fina” sobre

proponentes cujo projeto sorteado e submetido à análise integral tivesse apresentado alguma desconformidade. Nesse caso, a constatação de um projeto desconforme na análise integral seria o “gatilho” para análise integral de prestação de contas de todos os demais projetos (sorteados ou não) daquela proponente (art. 6º, da RDC n.º 43, de 2011).

Resolução de Diretoria Colegiada n.º 43, de 2011.

(...)

Art. 2º Os projetos audiovisuais constantes no Anexo I desta RDC serão submetidos a sorteio por meio eletrônico, que definirá qual tipo de análise de prestação de contas será adotada. §1º Os projetos sorteados serão submetidos à análise integral de prestação de contas, sendo os demais submetidos apenas à análise simplificada, nos termos do art. 4º desta RDC. §2º Do total de projetos aptos ao sorteio, **no mínimo 96 (noventa e seis) serão submetidos à análise integral de prestação de contas.** (...)

§5º **O algoritmo fornecido pela Controladoria Geral da União deverá ser usado na realização do sorteio das amostras.** (...) Art. 3º O modelo de espaço amostral a ser utilizado no sorteio contempla a divisão dos projetos nos seguintes estratos: **I - Estrato 1 – valores até R\$ 1 milhão; II - Estrato 2 - valores de R\$ 1 milhão a R\$ 3,5 milhões; e III - Estrato 3 – valores acima de R\$ 3,5 milhões.** §1º Em cada estrato deverá ser sorteada uma amostra aleatória simples. §2º O quantitativo da amostra mínima será de: I - 24 projetos audiovisuais para o Estrato 1 (até R\$ 1 milhão); II - 24 projetos audiovisuais para o Estrato 2 (de R\$ 1 milhão a R\$ 3,5 milhões); e III – 48 projetos audiovisuais para o Estrato 3 (acima de R\$ 3,5 milhões). (...) Art. 6º **Caso o projeto audiovisual sorteado para análise apresente desconformidades**, os proponentes titulares do projeto audiovisual analisado **terão os seus demais projetos submetidos à análise integral da prestação de contas, mesmo que não tenham sido sorteados.** (...) (Grifos acrescentados).

Por último, a referida EA também se justificou alegando problemas de tempo e de lentidão para o processamento de todas as prestações de contas sob responsabilidade da Agência, não demonstrando, por outro lado, qual seria a desconformidade desse passivo relativamente ao padrão desejável (quantidade de prestações de contas *versus* capacidade operacional da Agência disponível para executar a referida quantidade, por exemplo) ou a uma *baseline* de referência, tampouco justificando como essa desconformidade serviria de pretexto para a adoção desse modelo bipartido fundado em técnica estatística amostral para criação de duas calhas de análise de prestação de contas (análise simplificada e complementar “integral”) como alternativa substitutiva ao modelo integral “censitário” de análise de prestação de contas da integralidade dos projetos em situação de passivo ou em via de se tornar passivo. Pontua-se que naquele momento de proposição da supracitada EA, em janeiro de 2014, ainda não existia o Decreto n.º 8.281, de 1º de julho de 2014, que justificaria a criação de fiscalização por amostragem pela Ancine, nos termos do Parágrafo único do art. 3º desse Decreto.

Após quase 2 (dois) anos de tramitação, o processo administrativo n.º 01580.00586/2014-03 resultou na aprovação e publicação das Instruções Normativas n.º 124 e

n.º 125, de 22 de dezembro de 2015. Esses dois regulamentos, elaborados pela Agência para regulamentação do acompanhamento, da fiscalização e da prestação de contas dos recursos públicos (fomento direto e indireto) injetados no setor audiovisual brasileiro, sob o ponto de vista do controle externo da unidade técnica, seriam irregulares porque se baseavam no Decreto n.º 8.281, de 2014<sup>77</sup>, o qual, segundo a Secex-RJ, seria de “constitucionalidade duvidosa” quanto aos critérios para análise de prestação de contas. A operação de prestação de contas pautada nessas INs também seria desconforme porque se limitava a aceitar como suficientes informações declaratórias enviadas pelos agentes (proponentes) fiscalizados, dispensando-se, equivocadamente, a verificação e a análise de documentos comprobatórios (notas fiscais, por exemplo) essenciais à averiguação da materialidade das despesas executadas com esses recursos.

Outrossim, ressalta-se que os auditores alegaram ter identificado no processo de criação dessa metodologia simplificada uma confusão conceitual entre “prestação de contas” e “fiscalização”. Premissa equivocada a partir da qual cerca de 95% das prestações de contas processadas pela Ancine teriam sido realizadas de maneira errônea e irregular ao prescindir de uma análise que cotejasse gastos declarados e comprovantes desses, de maneira consistente e compatível com o controle, *accountability* e transparência na gestão de recursos públicos.

A partir dessa fonte direta, foi possível ir além dos problemas identificados nos relatórios da unidade técnica, Secex-RJ, e mapear dentro do processo administrativo n.º 01580.00586/2014-03 alguns traços basilares e peculiares dessa metodologia e de seu ciclo de existência que podem, de um lado, denotar um distanciamento de *benchmarking* internos, como, por exemplo, a RDC n.º 43, de 2011, e, de outro lado, sinalizar para um insulamento e uma baixa capacidade de autoavaliação e de redesenho em direção a outros *benchmarks* “boas práticas” disponíveis na Administração Pública brasileira, especialmente, em outras agências reguladoras.

No que concerne ao distanciamento de controles mais rígidos previstos na RDC n.º 43, de 2011, na minuta de alteração da IN n.º 110, de 2012, inicialmente, previa-se expediente

---

<sup>77</sup> Com o objetivo de identificar e analisar as premissas técnicas para construção e tomada de decisão do Decreto n.º 8.281, de 1º de julho de 2014, que embasou a “Ancine+Simples”, além de mapear eventual participação do “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual nesse processo legislativo, foram formulados dois pedidos de acesso à informação adicionais. Em agosto de 2020, pedido de acesso à informação ao “processo que contém os documentos que embasaram o Decreto Presidencial de n.º 8.281/2014”, sob o número 00077.002549/2020-05, que fora respondido pela Secretaria Geral da Presidência da República. E, em setembro de 2020, pedido de acesso à informação requerendo “os argumentos do MinC (EM 00042/2013 /MinC e outros atos de tomada decisão) para edição do Decreto n.º 8.281, de 1º de julho de 2014”, sob o número 72020.001100/2020-88, que fora respondido pela Ancine.

semelhante a uma “malha fina” fixada no art. 6º dessa RDC. Dispositivo esse que “*ex officio*” impunha o dever da Agência de empreender o modelo de fiscalização integral (análise complementar) sobre o agente fiscalizado “proponente” que tivesse prestação de contas contendo indícios de desconformidade e de irregularidade, de modo a fiscalizar todos os seus projetos audiovisuais fomentados, não mais sob a ótica da simplificação, mas sim sob a ótica da materialidade identificada e do risco de que os demais projetos desse agente privado também pudessem apresentar as mesmas irregularidades.

Entretanto, observa-se que esse “gatilho” fiscalizatório foi sendo abandonado ao longo do projeto dessa metodologia simplificada, posto que não ingressou na versão final da IN n.º 124, de 2015, conforme ilustrado pela Tabela 11, abaixo, transformando-se em expediente facultado aos gestores, isto é, uma faculdade (poderá) de competência exclusiva da Diretoria Colegiada da Agência ou do Agente Financeiro, no caso do FSA.

**Tabela 11. Tratamento dado ao “gatilho” fiscalizatório fixado no art. 6º da RDC 43, de 2011.**

RDC Ancine n.º 43, de 2011.	Minuta inserida no processo administrativo n.º 01580.00586/2014-03.	IN n.º 124, de 2015.
<p><b>Art. 6º</b> Caso o projeto audiovisual sorteado para análise apresente desconformidades, os proponentes titulares do projeto audiovisual analisado <b><u>terão os seus demais projetos submetidos à análise integral da prestação de contas, mesmo que não tenham sido sorteados.</u></b></p> <p>§ 1º São consideradas desconformidades: I – Prática de ato de gestão fraudulenta, ilegal ou de caráter antieconômico; ou que acarrete em infração à disposição normativa de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que implique dano ao erário; II – Não aplicação de rendimentos financeiros no objeto pactuado,</p>	<p>Art. 10-D Caso o projeto audiovisual sorteado para análise de Prestação de Contas Tipo II apresente desconformidade, os proponentes titulares do projeto audiovisual analisado <b><u>terão os seus demais projetos, cuja prestação de contas ainda não tenha sido concluída, submetidos à análise Prestação de Contas Tipo II, mesmo que não tenham sido sorteados.</u></b></p> <p>Parágrafo único: São consideradas desconformidades: I - Prática de ato de gestão fraudulenta, ilegal ou de caráter antieconômico; ou que acarrete em infração à disposição normativa de natureza contábil, financeira, orçamentária,</p>	<p>Art. 28. A análise da prestação de contas final também será composta pelo Relatório de Análise Financeira Complementar nos seguintes casos:</p> <p>I – projetos selecionados para composição do Plano Amostral;</p> <p>II – projetos que tiverem seu formulário de execução final aprovado com ressalvas;</p> <p>III – projetos cuja proponente se enquadre em uma das seguintes situações:</p> <p>a) em Tomada de Contas Especial promovida pela ANCINE ou Agente Financeiro, esgotados os recursos de caráter administrativo;</p> <p>b) condenado por malversação na utilização de recursos públicos, em qualquer esfera administrativa ou judicial, de qualquer nível federativo;</p> <p>c) em Investigação promovida pela Controladoria Geral da União – CGU, pelo Tribunal de Contas da União – TCU ou pela Polícia Federal.</p> <p>IV – projetos que apresentarem indício de prática de ato de gestão ilegal ou de caráter fraudulento que implique dano ao Erário.</p> <p>(...)</p>

<p>ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização; III – Projetos que apresentem para comprovação da execução de seus recursos as seguintes práticas: a) despesas em duplicidade; b) execução de rubricas glosadas quando da aprovação do projeto; c) despesa com data anterior à aprovação; d) apresentação de documentos não hábeis; e) execução de despesas que indiquem má-fé.</p>	<p>operacional ou patrimonial, que implique dano ao erário;</p> <p>II - Não aplicação de rendimentos financeiros no objeto pactuado, ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;</p> <p>III - Projetos que apresentem para comprovação da execução de seus recursos as seguintes práticas:</p> <p>a) despesas em duplicidade;</p> <p>b) execução de rubricas glosadas quando da aprovação do projeto;</p> <p>c) despesa com data anterior à aprovação;</p> <p>d) apresentação de documentos não hábeis;</p> <p>e) execução de despesas que indiquem má-fé.</p>	<p><b><u>§ 2º As prestações de contas submetidas à Análise Financeira Complementar que apresentem as irregularidades previstas no inciso IV poderão ensejar que outros processos da proponente, conforme deliberação da Diretoria Colegiada ou da instância competente do Agente Financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual, também sejam submetidos àquele tipo de análise.</u></b> <b><u>(...)</u></b></p>
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir das fontes primárias coletadas para pesquisa.

Outro traço peculiar desse processo de criação da metodologia “Ancine+Simples” foi a ausência de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)<sup>78</sup>, o que foi, à época, justificado pela supramencionada Exposição de Assuntos porque: **i)** sob a ótica do fomento, compreendia-se que esse seria um instrumento importante apenas para regulação, visão que

<sup>78</sup> Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma abordagem sistêmica, baseada em evidências, para se avaliar criticamente efeitos positivos e/ou negativos de propostas de regulamentação e para se propor alternativas de ação acerca de tais propostas, inclusive eventual não ação (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009). Fortemente inspirado pelas diretrizes da OCDE, o documento “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR” da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil conceitua AIR como “processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão” (SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS, 2018). Do ponto de vista normativo, o Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020, regulamenta esse conceito fixando-o no inciso I do art. 2º, tratando-se de procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

suscitaria uma clivagem inconciliável entre os macroprocessos de fomento e de regulação no interior dessa Agência; **ii**) entendia-se que a Resolução de Diretoria Colegiada n.º 52, de 10 de janeiro de 2013, fundamentaria essa dispensa de AIR; e **iii**) a proposta contida na EA seria apenas de alteração de procedimentos internos e não de alteração de legislação.

Seguidamente, isso foi objeto de tomada de decisão pela Diretoria Colegiada da Agência – Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 20, de 29 de janeiro de 2014 –, a qual também subscreveu essa dispensa de AIR adicionando o argumento de que a proposta contida na supradita EA se tratava de mera atualização de texto.

Diante das justificativas para a referida dispensa, é possível inferir que a Agência, apesar de integrar o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão da Regulação (PROREG) – criado pelo Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007 e iniciativa federal incentivadora da expansão do uso da técnica de AIR –, aparentemente, subestimou, à época, os impactos negativos advindos da criação e da implementação da metodologia “Ancine+Simples”. Viés de tomada de decisão administrativa que, possivelmente, foi acentuado pela dispensa de realização de AIR “*ex ante*” e de previsão de AIR “*ex post*” para acompanhar efeitos e resultados da implementação dessa metodologia, sobretudo, em relação à Política Nacional do Audiovisual e ao seu fluxo recorrente de geração de passivo.

Outra incongruência interna observada nos autos do processo de criação da “Ancine+Simples” se relaciona ao fato de que a EA menciona expressamente os dispositivos normativos que balizam o exercício do poder normativo técnico da Agência – incisos V e XI do art. 7º da MP n.º 2.228-1, de 2001, e inciso II do art. 9º da MP n.º 2.228-1, de 2001 –, destacando, de um lado, a competência, delegada por lei, para a Agência expedir normas infralegais que regulamentam o setor audiovisual, inclusive sobre a prestação de contas de projetos audiovisuais subvencionados com recursos públicos federais, mas, por outro lado, justificando que se dispensaria a realização de AIR porque se tratava de simples alteração de procedimento sem modificação na legislação. Por esse ângulo, poder-se-ia também inferir uma contradição interna importante que seria a de respaldar a proposta da citada EA no poder normativo técnico da Ancine e, concomitantemente, dispensar-se o principal procedimento para construção de tomadas de decisão, baseadas em evidências e em análise de efeitos, inerentes à competência regulatória típica de agências reguladoras.

Tal contradição poderia ser também corroborada pela observação dos resultados “efeitos” do processo 01580.00586/2014-03, o qual representou uma profunda substituição da legislação infralegal de controle, acompanhamento, fiscalização da execução financeira e orçamentária e das respectivas prestações de contas dos projetos audiovisuais subvencionados

com fomento direto (FSA) e indireto (mecanismos de leis de incentivo), mediante a revogação e substituição integral da IN n.º 22, de 30 de dezembro de 2003 (IN de “acompanhamento da execução”), e da IN n.º 110, de 2012 (IN de “prestação de contas”), pelas INs Ancine n.º 124, de 2015 e n.º 125, de 2015, principais alvos da Auditoria de Conformidade empreendida pela Secex-RJ.

De acordo com a literatura especializada (MOREIRA; CAGGIANO, 2013), o poder normativo das agências reguladoras se trata de prerrogativa, de um dever-poder que emana diretamente de autorização legal expressa em lei, devendo, portanto, ser exercida em harmonia com o princípio da legalidade e, nesses termos, deve almejar expedir regulamentos infralegais *secundum legem*; isto é, em compatibilidade com os *standards* legais vigentes, sem perder de vista a conjuntura contemporânea que também exigiria dessas agências a adoção de medidas eficientes, céleres e altamente especializadas acerca de determinado setor econômico.

A partir desse ponto de vista, é possível conjecturar que eventual realização de AIR, caso tivesse sido utilizada na formulação da referida metodologia, acrescentaria um importante procedimento analítico, baseado em evidências, para alcance de regulamentos aderentes à legislação e à realidade do “problema regulatório” que se pretendia regular de maneira eficaz, eficiente e efetiva diante daquele momento de constatação de grande volume (estoque) de passivo. Dessa maneira, aparentemente, não seria uma “boa prática” regulatória abdicar dessa abordagem analítica justamente para escolha de um método de prestação de contas do expressivo volume de recursos públicos que ancorava a execução da Política Nacional do Audiovisual.

Além dessas contingências que demarcaram essa ausência de realização de AIR no processo administrativo n.º 01580.00586/2014-03, desponta outra questão pertinente: qual outra evidência poderia auxiliar a compreensão dessa tomada de decisão administrativa da Agência em direção à supramencionada dispensa? Uma resposta, ao menos de contextualização disso, poderia ser extraída do resultado do levantamento que a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) realizou, em 2017, por meio do “Inventário AIR”<sup>79</sup>, junto a todas as agências reguladoras brasileiras, com o objetivo de mapear e comparar os diferentes estágios de implementação de AIRs entre essas.

---

<sup>79</sup> Cf. **Inventário AIR** (SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS, 2018).

No tocante aos resultados desse levantamento junto à Ancine, esse inventário coletou as informações de que essa Agência: **a)** utilizaria AIR; **b)** de que esse instrumento não seria obrigatório; **c)** de que o início da elaboração de AIRs na Ancine data do ano de 2013; **d)** de que existiria previsão para dispensa; **e)** de que não haveria metodologia específica para realização de AIR nessa Agência; **f)** de que não existiria previsão para realização de AIR “*ex post*”; e, por fim, **g)** a observação de que na Ancine haveria “resistência interna para implementação da AIR”.

Além dessas características internas à Ancine mapeadas pela SAG da Casa Civil, em consulta aos relatórios de AIRs publicados na página da Agência, observa-se que foram concluídas até o momento 13 (treze) AIRs, sendo que nenhuma dessas tratou como tema central a metodologia “Ancine+Simples”, “prestação de contas” ou “*accountability*” dos recursos públicos de fomento direto e indireto injetados no setor audiovisual brasileiro.

A propósito disso, pontua-se que a AIR acerca do tema “Limite dos aportes relativos aos artigos 3º e 3º-A da Lei n.º 8.685, de 20 de julho de 1993” (Lei do Audiovisual) menciona, tangencialmente, a Representação do TCU em face do Programa Audiovisual Gera Futuro 2018 (TC n.º 011.908/2018-1) no item “Análise dos Resultados Alcançados pelos Mecanismos de Incentivo”, sugerindo que a readequação desses limites seria uma alternativa de ação convergente com a recomendação da Corte de Contas para adoção de medidas de redimensionamento da capacidade operacional da Ancine. Por fim, a partir da observação desses relatórios, consolidados na Tabela 12, abaixo, nota-se que apenas uma dessas análises contou com a coparticipação de unidade de fomento interna à Ancine; além disso, não foi observada coparticipação de nenhum dos demais vértices do “Tripé Institucional” (CSC, CGFSA, SAV).

**Tabela 12. Relatórios de AIRs concluídas pela Ancine.**

<b>Tema</b>	<b>Ano</b>	<b>Unidade responsável do processo</b>
<b>Sistema de Controle de Bilheteria</b>	2012	Grupo de Trabalho com servidores da Superintendência de Fiscalização e com Superintendência de Acompanhamento de Mercado
<b>Participação Social</b>	2013	Superintendência Executiva
<b>Classificação de Empresa</b>	2014	Superintendência de Registro

<b>Acessibilidade no segmento de exibição</b>	2015	Secretaria Executiva Superintendência de Análise de Mercado Superintendência de Desenvolvimento Econômico
<b>Jogos eletrônicos</b>	2016	Secretaria Executiva
<b>Mediação</b>	2016	Superintendência de Fiscalização
<b>Publicidade na internet*</b>	-	-
<b>Cota de Tela</b>	2017	Superintendência de Análise de Mercado
<b>Vídeo sob Demanda</b>	2019	Superintendência de Análise de Mercado
<b>TV Paga</b>	2019	Secretaria Executiva
<b>Exibição Cinematográfica</b>	2019	Secretaria Executiva
<b>Limite dos aportes relativos aos artigos 3º e 3º A da Lei do Audiovisual</b>	2020	Secretaria Executiva
<b>Meia-entrada no segmento de exibição</b>	2020	Secretaria Executiva

\*Relatório não encontrado na seção “Relatórios de Análise de Impacto” da Ancine. Disponível em: <<https://ancine.gov.br/pt-br/regulacao/relatorios-analise-impacto>>.

Fonte: Elaboração própria.

Isso posto, além dessas particularidades internas ao processo de construção da metodologia simplificada “Ancine+Simples”, foi possível identificar evidências que apontam para uma baixa capacidade da Agência para prospecção e adoção de “boas práticas” disponíveis na Administração Pública brasileira, essenciais para seleção de métodos estatísticos garantidores de nível de confiança e de representatividade da amostra.

Inferese isso porque, não obstante a recomendação inicial interna à Agência (Memorando n.º 02/ANCINE/SUE<sup>80</sup>) de que o método de definição da amostra proposta pela supracitada Exposição de Assuntos envolvesse mão de obra qualificada em estatística, não foi possível identificar no processo administrativo n.º 01580.001087/2014-25 designação de equipe técnica qualificada nessa matéria ou de estudo técnico estatístico que embasasse e detalhasse previamente o modelo inscrito no “Capítulo XI – Do Plano Amostral” da IN n.º 124, de 2015.

Segundo o ponto de vista externo à Ancine, constata-se que estudos prévios e fixação de parâmetros regulamentares de modelo estatístico para exercício de poder de polícia

<sup>80</sup> Cf. Peça n.º 115 do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

administrativa<sup>81</sup> são “boa prática” regulatória comum em outras agências. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), por exemplo, para edição da Portaria n.º 959, de 19 de novembro de 2012, que aprova a “Instrução de Fiscalização sobre Utilização de Métodos Amostrais nas Ações de Fiscalização”, abriu processo administrativo, o de n.º 53500.017492/2012-40<sup>82</sup>, com a finalidade de proposição de criação de Grupo de Trabalho (GT) para realização de estudos e trabalhos prévios balizadores da implementação da utilização de métodos amostrais pela fiscalização da Anatel e para elaboração da referida norma. Para tal proposição, a referida Agência também contou com consultoria externa especializada contratada em métodos estatísticos.

Em outro caso de “boa prática”, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) também recorreu a modelos de amostragem estatística em processos de fiscalização de concessionárias de energia elétrica, mediante a publicação de manuais de fiscalização “*in loco*” com detalhamento de tamanho e extração da amostra, inferência sobre o desempenho do universo (população) margem de erro e intervalo de confiança, como, por exemplo, o Manual de Fiscalização da Distribuição de Energia Elétrica, que explicita as premissas para o uso desse tipo de ferramenta para fiscalizações de tipo “amostral”<sup>83</sup>:

processo de fiscalização empregado se caracteriza pela avaliação de aspectos julgados de maior relevância, muitos deles selecionados de forma amostral e sempre que possível com base estatística. Ressalte-se que, para efeito de constatação de não-conformidades na prestação do serviço público de energia elétrica, a observação de um único item ou de uma única ocorrência já constitui inobservância às normas e aos regulamentos formais.

Por outro lado, além da aparente confusão entre os conceitos de “prestação de contas” e de “fiscalização” – questão essa observada no processo de construção da metodologia “Ancine+Simple” e registrada em peça<sup>84</sup> de instrução ao processo de Representação (TC 011.908/2018-1) – seria igualmente possível, a partir de doutrina administrativista com forte relação com o campo da regulação econômica (BINENBOJM, 2016), recorrer a alguns conceitos definidores das atividades administrativas: administração ordenadora (poder de

---

<sup>81</sup> Polícia administrativa, em regra, refere-se à atuação da Administração Pública voltada a atividades e propriedade privadas, prevenindo eventual ocorrência de condutas contrárias ao interesse público, ou reprimindo condutas que estejam de fato colidindo com o interesse público e com a ordem social. (NETO, 2014, p. 533-534).

<sup>82</sup>

Processo público acessível mediante ferramenta de pesquisa pública no Processo Eletrônico (SEI) da Anatel. Disponível em <<https://antigo.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>>.

<sup>83</sup> Cf. **Manual de Fiscalização da Distribuição de Energia Elétrica da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)**. (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, [s.d]).

<sup>84</sup> Peça n.º 165 do Processo TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

polícia), de um lado, e administração fomentadora (fomento econômico e social), de outro, com o objetivo de se verificar elementos distintivos e também possibilidades de combinação entre tais atividades, especialmente, em casos de agências reguladoras que agregam ambas competências dentro de si, como é o caso da Ancine, órgão de fomento, regulação e de fiscalização da indústria audiovisual brasileira. Afinal, compete a essa Agência planejar e executar a fiscalização das atividades de fomento direto ou indireto, incluindo a complexa cadeia de controle de liberação (ou desembolso) e de gasto de recursos públicos para realização de projetos audiovisuais brasileiros.

De uma parte, o poder de polícia administrativa seria atividade peculiar à administração ordenadora, tratando-se de um conjunto de regulações – um sistema de incentivos (coercitivos ou não) orientados por objetivos político-jurídicos – que incide sobre agentes privados com o objetivo de se promover comportamentos desejáveis ou de se coibir aqueles indesejáveis socialmente. Ao passo que o fomento econômico e social seria atividade característica da administração fomentadora, consistindo em oferta de benefícios (positivos, em caso de subvenções, ou negativos, em caso de isenções tributárias) aos agentes privados com vistas a estimular ou facilitar junto a esses agentes comportamentos também desejáveis socialmente, segundo objetivos político-jurídicos (BINENBOJM, 2016, p. 71).

No entanto, em que pese essa distinção conceitual entre administração fomentadora (indução-benefício) e administração ordenadora (obrigação-sanção), a crescente complexidade do mundo contemporâneo, bem como a exigência de novas formas para atuação estatal, apontam para zonas de complementariedade e de interseção entre os conceitos, de modo a se compreender tanto o poder de polícia administrativa como o fomento público de maneira mais abrangente e complementar. Nesse sentido, em face da Administração Pública, o agente privado, de um lado, poderia aderir voluntariamente a benefícios estatais (positivos ou negativos) que estimulem sua atividade, e, de outro lado, deveria se submeter à fiscalização e ao controle por parte do poder público, podendo sofrer eventuais sanções administrativas em caso de cometimento de irregularidades durante o uso desses benefícios públicos (BINENBOJM, 2016, p. 73).

De acordo com essa perspectiva, o fomento público desempenhado por uma agência reguladora, como a Ancine, poderia ser categorizado como exemplo ilustrativo desse modelo de interseção entre administração ordenadora e administração fomentadora. Entretanto, quando cotejado esse modelo com as práticas da metodologia simplificada “Ancine+Simples”, a combinação criteriosa entre tais atividades administrativas dentro de uma mesma roupagem institucional, aparentemente, foi pouco explorada na construção dessa

metodologia, afinal, além de não ter contado com um minucioso processo de AIR para construção dessa ferramenta de fiscalização amostral a partir, por exemplo, de “boas práticas” de técnica estatística existentes em outras agências reguladoras, no processo administrativo n.º 01580.001087/2014-25 observa-se que não há registros que detalhem os requisitos prévios do modelo, ou que contenham pormenorização de tamanho e de extração da amostra, inferência sobre o desempenho do universo (população), margem de erro e intervalo de confiança, entre outros parâmetros técnicos estatísticos. Tampouco há registros de que o setor, interno à Agência, responsável pela fiscalização do mercado audiovisual, tenha atuado ou tenha sido instado a participar da construção da “Ancine+Simples”.

Efetuadas as supracitadas considerações sobre o processo administrativo, interno à Agência, dirigido à criação e à implementação da “Ancine+Simples”, a seguir, serão detalhados os comandos de controle enunciados pelo Tribunal de Contas da União em face dessa metodologia simplificada, que tenham sido exarados com o objetivo de se corrigir as irregularidades mapeadas pelas auditorias e, conseqüentemente, de serem saneados e superados os problemas de *accountability* identificados nessa sistemática de prestação de contas.

### 5.3 Determinações e recomendações enunciadas nos processos de auditoria relativos ao caso “Ancine+Simples”

Posteriormente à identificação e à análise de competências e prerrogativas para o exercício de controle externo pelo TCU em face de órgãos e entes responsáveis pela “Ancine+Simples” e ao detalhamento de traços peculiares a essa metodologia simplificada extraídos de seu processo de criação interno à Agência (processo administrativo n.º 01580.001087/2014-25), que fora objeto de avaliação da Secex-RJ na Representação circunstanciada no TC n.º 011.908/2018-1, pretende-se, nesse tópico do Capítulo, mapear as determinações e recomendações enunciadas, até o momento, em face das irregularidades e desconformidades identificadas pela Corte de Contas nos processos de auditoria que constituem o referencial jurisprudencial deste estudo de caso.

De início, cumpre salientar que, em regra, o TCU quando está exercendo a competência de fiscalizar atos e contratos no julgamento de contas públicas expede formalmente enunciados de recomendação ou de determinação para dar efetividade a alguma providência corretiva de ilegalidade ou a adoção de providência de melhoria administrativa, geralmente, direcionada ao gestor público que será monitorado até o momento no qual

cumpra cada uma dessas providências comunicadas nos acórdãos, inclusive, no que tange aos resultados esperados pelo Tribunal.

Conforme o Regimento Interno do TCU (RITCU), Resolução TCU n.º 246, de 30 de novembro de 2011, tais comandos de controle externo estão inscritos nos incisos II e III do art. 250:

Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

(...)

II – **determinará a adoção de providências corretivas** por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações;

III – **recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho**, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações; (...) (Grifos acrescentados).

A propósito de tais dispositivos, a Resolução TCU n.º 265<sup>85</sup>, de 9 de dezembro de 2014, fixa critérios para expedição e monitoramento desses comandos proferidos nas deliberações do Tribunal. Nos artigos 2º a 4º estão discriminados os requisitos indispensáveis para a emissão dessas determinações, tais como: referência ao normativo, à legislação ou à jurisprudência infringidos pelo agente público e ao fundamento legal que legitima esse tipo de deliberação por parte do TCU; prazo expresso e determinado para cumprimento e comunicação ao Tribunal das medidas implementadas pelo responsável, entre outros pressupostos:

Art. 2º - As **determinações de adoção de providências corretivas deverão**, observados os modelos do Anexo I:

I - ser expedidas com prazo definido para cumprimento e comunicação ao Tribunal das medidas adotadas ou, excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado; e

II - explicitar o normativo, a legislação ou a jurisprudência que foi infringida e o fundamento legal que legitima o TCU a expedir a deliberação.

Art. 3º - **A determinação deverá observar, ainda, os seguintes requisitos:**

I - tratar de matéria inserida no âmbito das competências do Tribunal;

II - priorizar aspectos mais relevantes, com vistas à correção das principais deficiências identificadas;

<sup>85</sup> Em 2020, a Resolução n.º 264, de 2014, foi sucedida pela Resolução n.º 315, de 22 de abril de 2020. Por outro lado, optou-se por manter as referências à Resolução n.º 264, de 2014, porque se tratava do normativo vigente à época da abertura dos processos de auditoria aqui analisados.

III - estar fundamentada nos fatos apontados e/ou na análise efetuada no relatório e na instrução técnica, no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal e no voto do relator;

IV - ser redigida de forma clara, precisa e completa, evidenciando "o que" deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não "como" fazer; e

V - ser precedida de avaliação da viabilidade de sua implementação, quando couber.

Art. 4º - **A determinação para elaboração e apresentação de plano de ação, conforme modelos do Anexo I, exigirá que sejam especificados pela unidade jurisdicionada, no mínimo:**

I - as ações a serem adotadas para tratamento dos problemas identificados;

II - os responsáveis pelas ações;

III - os prazos para implementação. (Grifos acrescentados).

Outrossim, essa Resolução também salienta quais são as hipóteses nas quais não caberia esse tipo de comando, como em casos de ocorrências de mero cumprimento de normativos, de observância de legislação ou de entendimentos consolidados pela Corte de Contas:

Art. 5º - **Não serão expedidas determinações** para:

I - reiteração de determinação anteriormente proferida pelo Tribunal, exceto no exame das contas, quando deve ser avaliada a conveniência de sua renovação, conforme previsto no § 3º do art. 250 do Regimento Interno; ou

II - mero cumprimento de normativos, observância de legislação ou de entendimentos consolidados pelo Tribunal, sem prejuízo de proposta de determinação sobre nova interpretação de matéria para aplicação no caso concreto, bem como fixação do prazo de até 15 dias, para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, na hipótese de ilegalidade de ato ou contrato em execução, conforme previsto no art. 251 do Regimento Interno. (Grifos acrescentados).

Todavia, no que tange às recomendações, a retromencionada Resolução é mais concisa quantos aos requisitos a serem observados, referindo-se à observação de oportunidades de melhoria identificadas pela Corte de Contas e de viabilidade fática, técnica e jurídica para execução dessas, nos termos do Anexo II, aplicando-se a essas os mesmos elementos dispostos no art. 3º que rege as determinações:

Art. 6º - As **recomendações** para adoção de providências, previstas no inciso III do art. 250 do Regimento Interno, **observarão o disposto no art. 3º desta Resolução e os modelos do Anexo II.** (Grifos acrescentados).

Em que pese a previsão formal e expressa de molduras normativas para enunciação de cada uma dessas manifestações de controle externo – seja mandatória (determinações), seja orientativa (recomendação) –, sob o olhar doutrinário, constata-se que existem estudos de caso focados em análise de acórdãos do TCU que apontam para imprecisões na definição dos efeitos que emanam de tais nomenclaturas quando essas incidem sobre casos reais e,

sobretudo, quando essas decisões repercutem em eventual responsabilização do gestor competente pela implementação dessas prescrições exaradas pelo órgão de controle externo.

O pesquisador André Janjácómo Rosilho (2016, p. 315-320), quando aborda a competência da Corte de Contas para formular orientações gerais, sublinha que, não obstante o fato de o Tribunal já ter exaustivamente debatido os limites de cada um desses enunciados e de que referida Resolução TCU n.º 265, de 2014, detalhou melhor os critérios para a operacionalização e efetivação dos incisos II e III do art. 250 do RITCU, na prática, o Tribunal não estaria utilizando cada um deles com o devido rigor, por vezes, equiparando-os.

Em parceria com a pesquisadora Vera Monteiro, Rosilho (MONTEIRO e ROSILHO, 2017), baseando-se em investigação jurisprudencial acerca de auditorias, inspeções e controle do TCU sobre contratações públicas no setor de infraestrutura brasileiro, o autor imerge na investigação empírica de como o Tribunal vem interagindo com as agências reguladoras. Diante desse problema, lança a hipótese de que o órgão de controle poderia estar conformando, ampliando ou reduzindo seu espaço de atuação.

A partir disso, nessa pesquisa, os referidos autores chegaram à conclusão de que: **a)** o TCU, em abstrato, reconhece que não lhe caberia interferir nas “atividades-fim”, fixadas em lei, de competência desses entes reguladores; **b)** por outro lado, seus julgados, na prática, têm dado margem para que a sua atividade de controle externo molde a autonomia das agências no tange ao mérito da regulação; e **c)** por fim, a autopercepção do Tribunal de que seria um ator institucional importante para o aprimoramento da gestão pública e da regulação no país.

Ademais, no que diz respeito aos enunciados por meio dos quais a Corte de Contas dialoga com as agências reguladoras, a suprarreferida pesquisa também identificou que os entendimentos sobre os conceitos “recomendação” e “determinação” acabam se confundindo porque, em ambos os casos, a agência submetida ao escrutínio do controle externo tem de responder e de se justificar perante os questionamentos apontados; o que, na prática, já consubstanciaria fortes incentivos para que os reguladores assumam uma posição de deferência diante do Tribunal. (MONTEIRO e ROSILHO, 2017).

Assim, nessa dinâmica interinstitucional, é possível que, de um lado, o TCU contribua para o alcance e para ampliação de “boas práticas” regulatórias por parte do ente regulador, mas, de outro lado, haveria o risco de que o Tribunal hiperdimensionasse seu papel e, com isso, acabe por interferir nas atividades finalística e regulatória e, conseqüentemente, na agenda de implementação de políticas públicas setoriais sob competência dessas agências. Ou seja, que ele acabe por desempenhar uma forte atuação no chamado “jogo regulatório”, possível conseqüência advertida por Rosilho (2016, p. 319):

(...) para o Tribunal, “...as categorias ‘determinações’ e ‘recomendações’, em si consideradas, não são tão diferentes assim e potencialmente produzam efeitos muito similares (ou até mesmo idênticos) no tal ‘jogo regulatório’”, de modo que “... o TCU talvez não siga à risca suas próprias regras ao rotular as diretrizes que expede e que, independentemente do rótulo por ele utilizado, sua ação possivelmente gere impactos significativos no espaço regulatório.

Para mais, nesse “jogo regulatório”, tanto recomendações como determinações trazem à tona alguma prática do ente regulador (regulamentos, decisões, expedientes administrativos, entre outros) que está em desacordo com parâmetros de gestão esperados da Administração Pública sob a jurisdição da Corte de Contas, tanto do ponto de vista da legalidade quanto da eficiência (economicidade). Por esse ângulo, tais enunciados também se equivaleriam mutuamente porque ambos gerariam expectativa de mudança na regulação existente, inclusive da parte do setor regulado que observa, externamente, a interação entre TCU e regulador, e que, em regra, acaba sendo afetado pelos efeitos dos acórdãos sobre essas agências. Além disso, o agente regulador, possivelmente, diante de qualquer desses enunciados de controle externo, ver-se-á obrigado (ou incentivado) a uma mudança de posição e a uma tomada de decisão com o objetivo de atender ao que foi deliberado pela Corte de Contas. Segundo essa perspectiva de equivalência e de impacto das decisões do TCU em face do agente regulador, Gustavo Leonardo Maia Pereira (2019, p. 156-157) assinala que:

**A confusão ou equiparação dos efeitos das recomendações aos efeitos de determinações acaba fazendo, como se vê, com que a visão do TCU tenha especial relevância na definição de aspectos centrais da regulação.** Mesmo quando as opiniões/preferências do Tribunal são orientadas por critérios de eficiência e economicidade, acabam tendo grande impacto sobre o setor regulado. Em várias situações, **a Administração vê-se obrigada a colocar em prática a posição do TCU, mesmo quando esta não veicule uma medida saneadora de eventual ilegalidade.** (Grifos acrescentados).

Nesses termos, observa-se que a hipótese de que a competência finalística e regulatória dessas agências vem sendo afetada pelas decisões do TCU tem sido recorrente objeto de interesse do campo acadêmico no país. Nesse contexto, em geral, as conclusões dessas pesquisas identificam: **i)** ocorrências de casos de deslocamento da competência regulatória para o órgão de controle externo em função de sua maior competência reputacional “depósito de confiança” (NETO et al. 2019); **ii)** situações de sobrecarga de controle sobre a ação dessas agências, o que pode comprometer inclusive a tomada de decisão por parte dessas, gerando uma “*accountability overload*” (WILLEMAN, 2016); **iii)** dubiedade da posição da Corte de

Contas frente às agências reguladoras, ora intervindo em suas esferas finalísticas, ora se comportando com deferência diante da autonomia decisória dessas (NETO et al. 2014).

Outrossim, o acompanhamento sistemático que o Observatório do TCU do Grupo Público da FGV Direito, em parceria com a SBDP, desde 2018, tem feito sobre decisões do Tribunal em face dessas agências vai ao encontro dessas conclusões e também vem demonstrando uma tendência de hipertrofia do órgão de controle em detrimento da autonomia das ações finalísticas e setoriais de competência dessas agências, tomando uma posição de órgão “meta-regulador” e de tutor (infantilização) do agente regulador.

Assim, nota-se, portanto, que a extensão e a amplitude do *enforcement* das deliberações de órgãos de controle externo são temas atravessados por controvérsias e, como bem destaca Marianna Montebello Willeman (2016, p. 68-69), quando se aborda a *accountability* desempenhada por Instituições Superiores de Controle (ISCs), a exemplo do TCU, a visão majoritária considera como atributo intrínseco ao controle externo a possibilidade de responsabilização de desvios de conduta e de exigência de correção do comportamento irregular e/ou inadequado por parte do agente da Administração Pública.

Isso posto, sublinha-se que nesse ponto deste estudo de caso – previamente ao detalhamento dos comandos que foram expedidos em face do subsistema político-administrativo de fomento ao setor audiovisual afeto à metodologia “Ancine + Simples” – pretendeu-se trazer uma abordagem ampla sobre determinações e recomendações do Tribunal de modo a demonstrar que suas aplicações e efeitos não são tão trivialmente distintos quanto parece sugerir o texto de norma que as regulamenta, fixado nos incisos II e III do art. 250 do RITCU<sup>86</sup>. Ressalvado esse aspecto na presente pesquisa, adiante serão compilados os comandos emitidos nos processos TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), e TC n.º 011.908/2018-1 (Representação) e respectivos responsáveis pela implementação desses, os quais vem sendo monitorados no TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento).

---

<sup>86</sup> Em 2020, o TCU publicou um pacote de medidas para simplificar suas normas internas. Dentre essas, foi editada a **Resolução n.º 315, de 22 de abril de 2020**, que pretendeu melhor demarcar a distinção entre os enunciados que podem ser expedidos pelo Tribunal. Assim, foi definido em seu art. 2º: “Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se: I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares; II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

O processo de Auditoria de Levantamento, o TC n.º 014.483/2016-5, Plenário, contém apenas um Acórdão, o de n.º 2.959, de 16 de novembro de 2016, enunciado pelo Plenário do Tribunal, no qual foram identificados os 20 (vinte) riscos ao cumprimento da finalidade pública e institucional da Agência, qual seja, a de desenvolver e de regular o setor audiovisual em benefício da sociedade brasileira.

Conforme já detalhado em tópicos anteriores, tratou-se de resultado de auditoria focada no funcionamento interno da Ancine e que, em sua conclusão, chegou ao mapeamento de concentração de recursos de fomento entre poucos agentes econômicos, tomadas de decisão ineficientes e inadequadas expedidas pela Agência, entre outros problemas. Por meio desta decisão, os Ministros deliberaram uma determinação dirigida ao próprio Tribunal no sentido de que sua unidade técnica, a Secex-RJ, efetuasse um juízo de conveniência e oportunidade de se aprofundar a análise dos riscos identificados nos subsequentes planos de fiscalização dessa unidade técnica.

Essa determinação impulsionou a abertura do processo de Auditoria de Conformidade, o TC n.º 017.413/2017-6, Plenário, cuja peça de instrução mais analítica e extensiva é o Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, concernente à metodologia simplificada para avaliação de prestação de contas de projetos audiovisuais, denominada “Ancine+Simple”.

Conforme esse Relatório de Fiscalização elaborado por essa Secretaria, essa iniciativa decorreu das conclusões do processo TC n.º 014.483/2016-5, sendo, portanto, conexo a ele. A partir disso, averiguou-se que a referida metodologia era portadora de riscos de controle porque, a pretexto de ser uma ferramenta de análise de contas mais célere e simplificada, pautava-se na dispensa de análise de documentos comprobatórios e na utilização de amostragem para triagem de projetos audiovisuais a terem suas contas fiscalizadas. Procedimentos esses que iam de encontro a esperada transparência, *accountability* e ao devido planejamento na execução de recursos públicos voltados à Política Nacional do Audiovisual, segundo a posição técnica da Secex-RJ.

Esse processo de Auditoria de Conformidade resultou, até o momento, em três Acórdãos proferidos pelo Plenário do Tribunal: o de n.º 721, de 27 de março de 2019, o de n.º 992, de 30 de abril de 2019, e o de n.º 1417, de 19 de junho de 2019. O primeiro se trata da decisão contendo determinações em face das falhas e das irregularidades na metodologia “Ancine+Simple”, averiguadas pela aludida auditoria, ao passo que o segundo e terceiro são as decisões decorrentes de análises dos Embargos de Declaração opostos pela Ancine, em 22 de abril de 2019, e também pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em 28 de maio de 2019, respectivamente, contra o Acórdão n.º 721, de 2019.

Como consequência da análise dos embargos de declaração – opostos ao Acórdão n.º 721, 2019 e ao Acórdão n.º 992, de 2019 – o Plenário da Corte de Contas proferiu ulterior decisão, o Acórdão n.º 1417, de 2019, o que qual conferiu efeitos infringentes aos embargos do MPTCU, o que, por sua vez, resultou no acolhimento dos embargos opostos pela Agência e pelo Ministério da Cidadania (sucido pelo Ministério do Turismo). A partir disso, as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão n.º 721, de 2019, foram tornadas insubsistentes ou prejudicadas em função dos julgamentos dos referidos embargos. Relativamente aos itens 9.2, 9.3, e 9.6 desse Acórdão, os quais são também objeto de pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania (agora Ministério do Turismo), a Secretaria de Recursos do Tribunal (Serur), pronunciou-se no TC n.º 017.413/2017-6, por meio de Instrução de Admissibilidade de Recursos, no sentido de que tais itens, com exceção dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3, estariam com seus efeitos suspensos até a decisão do Tribunal sobre o referido pedido, conforme art. 48 da LOTCU e artigos 285 e 286 do RITCU.

Isso posto, na Tabela 13, compila-se o conjunto desses esses enunciados<sup>87</sup> expedidos pelo Tribunal – todos esses do tipo “determinação” –, identificando-se os respectivos entes responsáveis aos quais se dirigiram cada decisão, assim como a situação “*status*” de exigibilidade.

**Tabela 13. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 721, de 2019 no TC n.º 017.413/2017-6.**

Item	Medidas	Responsável	Status/efeitos
9.2 e respectivos subitens	9.2. determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Ancine adote as seguintes medidas: 9.2.1. atente, ao realizar os ajustes sobre as normas internas em substituição à IN Ancine n.º 124, de 2015, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, para a necessidade de: 9.2.1.1. abster-se de prever dispositivo tendente a permitir que: 9.2.1.1.1. as falhas materiais sejam classificadas como meras falhas formais resultantes de ressalvas, a exemplo das previstas no art. 31, IV e XIII, da atual IN Ancine n.º 124, de 2015 (Achado III.2); 9.2.1.1.2. a comprovação de contrapartida ocorra por meio de	Ancine	Exigibilidade suspensa em função do recurso interposto por Ancine e Ministério da Cidadania (sucido pelo MTur). Por isso, aguardando julgamento definitivo pelo Plenário.

<sup>87</sup> O teor do item 9.7 do Acórdão n.º 721, de 2019, não será listado porque cita nominalmente agentes públicos submetidos ao rito do inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU.

	<p>doação ou sem a devida nota fiscal certificadora, entre outros documentos equivalentes (Achado III.1);</p> <p>9.2.1.1.3. a tomada de decisão seja fundada em informações meramente declaratórias do beneficiário dos recursos públicos, evitando a aprovação de prestação de contas com irregularidades, conforme verificado, por exemplo, nos projetos auditados (“O Barco”, “Moviecom Jaú”, “Motel”, “Orlando”, “Quatro Histórias e Meia”), em desconformidade com os princípios da transparência e da prestação de contas (Achado III.1);</p> <p>9.2.1.1.4. o proponente deixe de fixar as informações de identificação do projeto nos documentos comprobatórios de despesa ou use o mesmo documento para a comprovação de mais de um projeto (Achado III.2);</p> <p>9.2.2. presente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação, o devido plano de ação para a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, nos termos da IN Ancine n.º 124, de 2015, caso não abarcados na determinação prolatada pelo item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, do referido normativo, garantindo que a nova análise se desenvolva pela conferência de todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, entre outros necessários à evidenciação do bom uso dos recursos públicos, devendo o referido plano de ação conter, no mínimo, a relação das medidas a serem adotadas, com os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, não devendo aí ser superior a 12 (doze) meses contados da ciência desta deliberação (Achado III.1);</p> <p>9.2.3. promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara, a glosa dos seguintes itens de dispêndio:</p> <p>9.2.3.1. pagamentos a título de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por terem sido equivocadamente habilitados como</p>		
--	---	--	--

	<p>valores aptos à comprovação de despesas, em respeito por analogia, assim, à Súmula n.º 254 do TCU (Achado III.6);</p> <p>9.2.3.2. todas as despesas efetuadas pelos proponentes a título de contrapartida, por meio de doação e sem a devida comprovação por documento fiscal ou equivalente, por contrariar o art. 27 da Lei n.º 8.313, de 1991, e o art. 12, parágrafo único, do Decreto n.º 5.761, de 2006, informando o TCU, nos relatórios períodos da Ancine, sobre o resultados dessas glosas efetuadas;</p> <p>9.2.4. atente para a orientação veiculada pela Súmula n.º 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como verificado nas prestações de contas do projeto “É proibido proibir”, sob pena de responsabilização dos agentes públicos pela eventual reparação do dano ao erário ou pela aplicação da correspondente multa legal (Achado III.6);</p>		
Item 9.3 e respectivos subitens	<p>9.3. determinar que, nos termos dos arts. 250, II, e 251 do RITCU, a Agência Nacional do Cinema adote as seguintes medidas:</p> <p>9.3.1. promova a necessária adequação legal do Contrato Administrativo n.º 13/2016, permitindo a execução indireta das atividades de análise de prestações de contas, quando a tarefa se configurar apenas como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos;</p> <p>9.3.2. abstenha-se de contratar serviços para a execução por terceiros das atividades precípuas e finalísticas da entidade, a exemplo do observado no Contrato Administrativo n.º 13/2016 celebrado com a APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda., ressalvada a expressa disposição legal em contrário ou se a ação for caracterizada como atividade material acessória, instrumental ou complementar, em sintonia com o</p>	Ancine	Item 9.3 com exigibilidade suspensa em função do Recurso interposto por Ancine e Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur). Por isso, aguardando julgamento definitivo pelo Plenário. Ressalvados os subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3, segundo a Serur/TCU.

	<p>recente Decreto n.º 9.507, de 2018, a exemplo da eventual avaliação preliminar para a conferência de documentos e a triagem de processos (Achado III.11);</p> <p>9.3.3. inclua em seus normativos internos, diante das informações acostadas às Peças 239 e 240, a vedação à realização, pelas proponentes, de pagamentos em seu próprio favor e, especialmente, de pagamentos a empresas com coincidência entre os quadros societários ou entre os endereços empresariais, além de endereços incompatíveis com a atividade exercida, devendo atentar, ainda, para a adicional observância ao Acórdão 4.835/2018-2ª Câmara (Achado III.10);</p> <p>9.3.4. atente para o eventual emprego de novas tecnologias da informação, a exemplo do uso de <b>blockchain</b>, no bojo dos procedimentos de prestação de contas, com a subsequente análise dessas contas via robô virtual em prol do órgão federal repassador, podendo contribuir não apenas para a maior celeridade e efetividade no processo de prestação de contas dos repasses de recursos federais, mas também para a maior fidedignidade e confiabilidade das informações prestadas, de sorte a merecer os devidos estudos técnicos para o real desenvolvimento do aludido emprego, a partir da necessária implementação do correspondente projeto piloto para a efetiva aplicação dessas novas tecnologias da informação em determinado segmento de prestações de contas junto à Ancine, ficando autorizado, para tanto, que o Ministro-Relator dê prosseguimento às atuais reuniões técnicas entre o seu Gabinete e os dirigentes da Ancine, com a participação, entre outros, de unidades da secretaria do TCU e de representantes das eventuais instituições públicas e privadas, em face da apresentação do respectivo cronograma de atividades com o correspondente plano de ação para a referida implementação do projeto piloto.</p>		
9.4	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	Ministérios da Cidadania (sucedido pelo MTur) e Ancine	Tornou-se insubsistente por força do Acórdão n.º 1417/2019 – Plenário.

	técnico-financeiro-operacionais para analisar as respectivas prestações de contas e, também, para efetivamente fiscalizar a execução de cada ajuste, ante a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelas eventuais irregularidades perpetrada, com ou sem dano ao erário, em desfavor da administração pública (Achado III.3);		
9.5	9.5. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, como integrantes do Comitê Gestor do FSA, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, a Casa Civil da Presidência da República e a Agência Nacional do Cinema dimensionem a quantidade de convênios e instrumentos congêneres para o eventual repasse de recursos federais ao setor audiovisual, em patamar compatível com a respectiva capacidade operacional e, especialmente, com a efetiva capacidade de fiscalização sobre os beneficiários e a análise das respectivas prestações de contas, entre outros elementos, para o aporte de fomento às atividades audiovisuais (Achado III.3).	Comitê Gestor do Audiovisual (CGFSA): Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur), o Ministério da Educação, a Casa Civil da Presidência da República e a Ancine	Tornou-se insubsistente por força do Acórdão n.º 1417/2019 – Plenário.
9.6	9.6. determinar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, em sintonia com os objetivos do correspondente Comitê Permanente para a Desburocratização instalado pelo Decreto S/N, de 7 de março de 2017, o Ministério da Cidadania avalie e regulamente a promoção do financiamento de projetos audiovisuais, de forma mais precisa, com o uso a ser dado aos recursos públicos disponibilizados, evitando os elevados percentuais de despesas acessórias, como passagens, alimentação, tarifas bancárias, advogados, em coexistências com as bonificações de gerenciamento já remuneradoras das entidades beneficiárias, de modo a viabilizar a simplificação dos procedimentos de análise das prestações de contas e do uso regular dos recursos públicos aportados, além da redução dos custos e dos riscos à eficiência dos processos de gestão da correspondente política pública, fazendo também encaminhar a proposta nesse sentido ao Conselho Nacional de Desburocratização, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º, do referido decreto (Achado IV.1);	Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur)	Exigibilidade suspensa em função do Recurso interposto por Ancine e Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur). Por isso, aguardando julgamento definitivo pelo Plenário.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autos do processo TC n.º 017.413/2017-6.

Consoante destacado nesse quadro, relativamente ao mérito e à decisão definitiva acerca dos itens com “exigibilidade suspensa”, o Acórdão n.º 721, de 2019, ainda está pendente de julgamento devido ao recurso interposto pela Agência, em conjunto com o Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur), em 2 de maio de 2019, o qual solicita a declaração de insubsistência dos itens 9.2 a 9.7 do Acórdão n.º 721, de 2019. Essa análise de pedido de reexame se encontra sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, desde 5 de agosto de 2019<sup>88</sup>.

Contudo, cumpre salientar que embora essa Auditoria de Conformidade esteja com tais determinações suspensas, o conjunto das decisões da Corte de Contas em face da “Ancine+Simples” tem gerado efeitos de “arrumação” na política pública, sobretudo, no interior da Ancine, como a implementação de uma série de medidas, que emergem da interação institucional junto ao TCU, para reorganização da capacidade de gestão operacional de acompanhamento e de prestação de contas de projetos audiovisuais – a exemplo da criação de uma Superintendência interna, focada em procedimentos e tomadas de decisões de prestação de contas (Superintendência de Prestação de Contas); da revogação da IN n.º 124, de 2015; da revisão da IN n.º 125, de 2015; da criação de força-tarefa para alocação de servidores em área de acompanhamento com objetivo de destrave das tramitações de projetos audiovisuais para prestação de contas; dentre outras medidas divulgadas pela Agência como parte de um “novo ciclo de gestão”<sup>89</sup>.

Finalmente, no processo TC 011.908/2018-1, tramitado na 2ª Câmara do Tribunal, foram enunciados três acórdãos, o de n.º 4835, de 19 de junho de 2018, o de n.º 12.502, de 12 de novembro de 2019, e o de n.º 1.383, de 3 de março de 2020. Sendo esse último destinado ao mero apensamento dessa Representação no TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento).

Conforme detalhado em tópico antecedente, essa Representação nasceu da iniciativa da Secex-RJ que, à época, concluía o Relatório da Auditoria de Conformidade, objeto do TC n.º 017.413/2017-6, no qual foram averiguados diversos “achados” tipificados como graves. Por esse motivo, essa unidade técnica apontou para necessidade de que medida urgente de controle externo fosse tomada para se evitar eventuais danos ao erário caso o Programa

---

<sup>88</sup> Cf. Peça n.º 413 do TC n.º 017.413/2017-6.

<sup>89</sup> Cf. **Diretoria Colegiada inicia novo ciclo de gestão**. (ANCINE, 2020).

Governmental Audiovisual Gera Futuro 2018, lançado em fevereiro de 2018 e subvencionado com recursos públicos do FSA, tivesse suas prestações de contas fiscalizadas segundo a regência da metodologia “Ancine+Simples”, considerada desconforme e irregular pelos auditores.

O Acórdão de n.º 4.835, de 19 de junho de 2018, inicialmente, nos itens 9.1 e 9.2, conheceu e, em seguida, indeferiu o pedido de liminar requerido pela unidade técnica para suspensão das contratações decorrentes desse programa, sob o argumento de que o Ministério da Cultura e a Ancine haviam se comprometido com a elaboração de Plano de Ação para adequação de toda sistemática de prestação de contas de seus programas e ações relativos ao FSA, afastando-se, portanto, segundo o relator, Ministro André Luís de Carvalho, o “*periculum in mora*” em função dessa sinalização de compromisso pelos jurisdicionados para execução de planejamento corretivo dos problemas detectados. Além disso, o referido Acórdão enunciou os seguintes comandos, todos esses sendo do tipo “determinação” (Tabela 14).

**Tabela 14. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 4.835, de 2018, no TC n.º 011.908/2018-1.**

Item	Medidas	Responsável	Status/efeitos
9.3	9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério da Cultura e a Agência Nacional de Cinema adotem as seguintes medidas: 9.3.1. ajustem as normas internas sobre a apresentação e a análise das prestações de contas dos recursos aplicados em projetos audiovisuais, por via de fomento direto ou indireto, em substituição à Instrução Normativa Ancine n.º 124, de 2015, de modo que, a partir desse novo regulamento, todos os projetos tenham as suas prestações de contas submetidas à integral análise, sem a adoção do expediente de análise por amostragem, quando essa técnica possa subtrair os aspectos essenciais da análise dessas prestações de contas, abstendo-se, ainda, de usar o referido expediente enquanto não for editado o novo regulamento; 9.3.2. analisem as prestações de contas de todos os projetos audiovisuais destinatários dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) repassados pelos agentes financeiros credenciados, em face dos prazos de conclusão de cada projeto e de apresentação da respectiva prestação de contas, devendo as análises basearem-se no novo regulamento aplicável; 9.3.3. apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação com o detalhamento de todas as providências necessárias ao atendimento dos parâmetros ora anunciados pela unidade técnica, no âmbito das suas esferas de competência, destacando que o referido	Ancine e Ministério da Cultura (sucedido pelo MTur)	Execução monitorada no processo TC n.º 040.341/2019-4.

	plano deve conter a relação de todas as medidas a serem adotadas, com a identificação dos responsáveis para cada ação e do prazo para a subjacente implementação, além das correspondentes datas de início e de término, em período não superior a 12 (doze) meses, entre outras informações relevantes porventura solicitadas pela Secex-RJ;		
9.4.	9.4. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, aos seguintes destinatários: 9.4.1. ao Ministério da Cultura e à Agência Nacional do Cinema, para ciência e adoção das providências determinadas pelo item 9.3 deste Acórdão; 9.4.2. à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, para ciência; 9.4.3. aos Srs. Leonardo Edde e João Daniel Tikhomiroff, como presidentes do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (SICAV) e do Sindicato da Indústria do Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp), respectivamente, para ciência;	Secex-RJ	Ciência executada.
9.5.	9.5. determinar que a unidade técnica dê prosseguimento ao presente feito, promovendo a superveniente análise de mérito, após o cumprimento da determinação prolatada pelo item 9.3 deste Acórdão.	Secex-RJ	Execução monitorada no processo TC n.º 040.341/2019-4.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autos do processo TC n.º 011.908/2018-1.

Em seguida, a Segunda Câmara do TCU expediu o Acórdão de n.º 12.502, de 12 de novembro de 2019, e, no item 9.1, a partir das observações do Ministro Relator, André Luís de Carvalho, considerou satisfatórias as medidas tomadas pela Ancine que foram informadas mediante envio de relatório bimestral. No item 9.2, avaliou como “em atendimento” as medidas do item 9.3 do Acórdão n.º 4.835, de 2018, pelos agentes responsáveis. Ademais, o citado acórdão expediu os seguintes comandos, todos esses também sendo do tipo “determinação” (Tabela 15).

**Tabela 15. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 12.502, de 2019, no TC n.º 011.908/2018-1.**

Item	Medidas	Responsável	Status/efeitos
9.3	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;	Ancine	Execução em monitoramento no processo TC 040.341/2019-4.
9.4.	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	Ministério do Turismo	Esforços envidados pelo Ministério, conforme comunicado pelo Ofício n.º

	Cinema em face da ilegal falta na integral composição da sua diretoria colegiada, podendo resultar na indesejável paralisação 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;		570/2019/SE/CGAA/MC, enviado pela Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania.
9.5.	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;	Secex-RJ	Execução em monitoramento no processo TC 040.341/2019-4.
9.6	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.	Secex-RJ	Ciência executada.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autos do processo TC n.º **011.908/2018-1**

Relativamente ao item 9.6, destaca-se que, embora tenha sido determinado o arquivamento formal do processo de Representação, visto que não restava nenhuma medida acautelatória a ser tomada pela 2ª Câmara, na prática, esse processo vinha se prolongando no interior do fluxo decisório de controle externo sobre a metodologia “Ancine+Simples”, porque o cumprimento e os resultados das medidas determinadas permaneceram sob supervisão da unidade técnica, consoante previsão do art. 243 do RITCU.

Nesses termos, em 10 de dezembro de 2019, foi aberto o processo de monitoramento TC n.º 040.341/2019-4, no âmbito da 2ª Câmara, também sob relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, para acompanhamento das medidas determinadas pela Representação TC n.º 011.908/2018-1, não alcançando, porém, as determinações contidas no processo de

Auditoria de Conformidade, TC n.º 017.413/2017-6, o qual está suspenso em decorrência do requerimento de reexame em face do Acórdão n.º 721, de 2019.

Por meio desse novo processo de fiscalização, sob a modalidade de monitoramento, a unidade técnica vinha recepcionando os relatórios bimestrais da Ancine e monitorando o cumprimento dessas determinações pelos agentes responsáveis. Nele, foram enunciadas duas deliberações. O Acórdão de n.º 5.948, em 26 de maio de 2020, pela 2ª Câmara, contendo os seguintes juízos de controle externo: **i)** consideração de que foram satisfatórias as informações prestadas pela Ancine relativamente à elaboração do Plano de Ação determinado no processo de Representação, TC n.º 011.908/2018-1; **ii)** ateste acerca do cumprimento das determinações enunciadas nos subitens 9.2.1.1.1, 9.2.1.1.2, 9.2.1.1.3, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão n.º 721, de 2019 (TC n.º 017.413/2017-6) ; **iii)** averiguação do *status* de “ em cumprimento” em relação a determinações proferidas nos itens 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão n.º 4.835, de 2018, e também em relação àquelas expedidas nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão n.º 12.502, de 2019 (TC n.º 011.908/2018-1); e, finalmente, **iv)** averiguação do *status* de “ em cumprimento” a respeito das determinações enunciadas nos itens 9.2.2 e 9.3.4 do Acórdão n.º 721, de 2019 (TC n.º 017.413/2017-6).

Outrossim, importante sublinhar que a supracitada decisão de monitoramento expediu algumas determinações adicionais junto à Ancine, apresentadas na Tabela 16 abaixo, o que adensou o alcance do controle externo que vinha sendo executado pela Corte de Contas desde a Auditoria de Levantamento desenvolvida no TC n.º 014.483/2016-5.

**Tabela 16. Determinações enunciadas no Acórdão n.º 5948, de 2020, no TC n.º 040.341/2019-4.**

Item	Medidas	Responsável	Status
1.9	1.9. Determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Agência Nacional de Cinema adote as seguintes medidas: 1.9.1. adote, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências necessárias para que os proponentes cujos processos de contas componham o atual passivo de prestações contas insiram no Sistema de Triagem Financeira (STR) todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas; 1.9.2. ajuste, no prazo de 90 (noventa) dias, as normas internas sobre elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais, em substituição à Instrução Normativa Ancine n.º 125, de 2015, de modo que, a partir desse novo regulamento, os projetos possam ser acompanhados de forma mais tempestiva, contribuindo mais efetivamente para a qualidade da análise das prestações de contas;	Ancine	Em monitoramento.

	<p>1.9.3. conclua, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, as análises das prestações de contas dos projetos audiovisuais “À Deriva”, “Cristo Redentor”, “Histórias de amor duram apenas 90 minutos” e “Moscou”, determinando, se for o caso, a instauração da devida tomada de contas especial;</p> <p>1.9.4. inclua, nos próximos relatórios bimestrais de execução do plano de ação, as informações específicas sobre o desempenho da Superintendência de Prestação de Contas; 1.9.5. observe o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a instauração de tomada de contas especial, destacando-se que a falta da instauração, sem motivo justo, poderá ensejar a aplicação de penalidade ao responsável pela omissão, nos termos do art. 4º, I a III, e § 5º, da IN TCU n.º 71, de 2019;</p>		
1.10	<p>1.10. Determinar que a Secex-Trabalho adote as seguintes medidas: 1.10.1. envie a cópia do presente Acórdão, com o parecer da unidade técnica, à Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual, à Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão, ao Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo e ao Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação, para ciência; 1.10.2. envie a cópia do presente Acórdão, com o parecer da unidade técnica, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Turismo, à Secretaria Especial de Cultura, para ciência, e à Agência Nacional do Cinema, para ciência e providências; e 1.10.3. dê prosseguimento ao presente monitoramento.</p>	Secex-RJ	Cópias enviadas aos interessados.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autos do processo TC n.º 040.341/2019-4.

A segunda deliberação, contida nesse processo de Monitoramento, trata-se do Acórdão n.º 12.897, de 17 de novembro de 2020. Deliberação na qual emergiram duas visões distintas, de Ministro Revisor e de Ministro Relator, acerca do prosseguimento (ou não) do TC n.º 040.341/2019-4 paralelamente ao TC n.º 017.413/2017-6, no momento, suspenso por força do recurso em face do Acórdão n.º 721, de 2019.

De um lado, no Voto-revisor, abordou-se a primazia do Acórdão n.º 5.948, 2ª Câmara, sobre o Acórdão n.º 721, 2019, Plenário – que no momento se encontra suspenso e sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro no âmbito do processo TC n.º 017.413/2017-6. Diante desse contexto, o Ministro Revisor afirmou que o processo de monitoramento não seria apenas conexo, mas, na verdade, uma peça a ser apensada ao processo TC n.º 017.413/2017-6, pois o mesmo assunto estaria sendo tratado em processos distintos (Auditoria de Conformidade e Monitoramento), com relatorias de dois Ministros distintos (André Luís de Carvalho e Raimundo Carreiro) e sob a supervisão técnica de duas unidades distintas internas ao Tribunal (SecexTrabalho e Serur), ou seja, haveria dois fluxos processuais distintos e paralelos que poderiam trazer prejuízos aos princípios da ampla defesa

e do contraditório para as partes interessadas. De outro lado, no Voto-relatório, o Ministro André Luís de Carvalho, tomando conhecimento desses apontamentos trazidos pelo Voto do Revisor, incorporou tais questões ao relatório sem, contudo, endossar *a priori* esse entendimento de que o apensamento processual seria uma medida necessária.

Enunciadas essas distintas visões no processo TC n.º 040.341/2019-4, durante a sessão de julgamento realizada na 2ª Câmara, ficou consignado no Acórdão n.º 12.897, de 2020, o referido apensamento do processo de Monitoramento ao processo de Auditoria de Conformidade. Nessa deliberação também se decidiu: pela aprovação do Plano de Ação apresentado pela Ancine – aprovado mediante Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 320, de 2020 – com atribuição de responsabilidades aos seus gestores; pela manifestação de “considerar satisfatórias” as informações prestadas pela Ancine em seu 3º relatório bimestral demonstrativo do cumprimento das determinações do Acórdão n.º 4.835, de 2020; além de recomendar à Ancine que se atentasse aos efeitos suspensivos que no momento recaem sobre itens do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, e que, por isso, também não condicionasse liberação de recursos a eventual análise de todo passivo de prestações de contas gerado pela antiga sistemática da “Ancine+Simples”.

Após esse apensamento, o TC n.º 040.341/2019-4 seguirá em conjunto com TC n.º 017.413/2017-6 para Secretaria de Recursos (Serur), unidade técnica que, por sua vez, deverá instruir os autos antecedentes ao julgamento do recurso, sob relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Com isso, a partir da observação dessas dinâmicas decisórias, internas ao Tribunal, acerca do deslinde do caso (se ele será decidido no Plenário ou na 2ª Câmara), é possível inferir que vem se estendendo no tempo o *continuum* decisório de controle externo pelo Tribunal, iniciado em 2016, o que, indubitavelmente, acaba por manter ativa a geração de efeitos não apenas sobre a sistemática de prestação de contas da “Ancine+Simples”, como também sobre a política setorial de maneira ampla. Nesse sentido, para aprofundamento da análise das “consequências”, no Capítulo subsequente, serão tratados os impactos observáveis já mapeados no presente estudo de caso.

## **6 UMA POLÍTICA PÚBLICA EM REVISÃO? OS IMPACTOS OBSERVÁVEIS GERADOS AO LONGO DO FLUXO DECISÓRIO DO TCU SOBRE A “ANCINE+SIMPLES”**

Tal como enfatizado nos Capítulos antecedentes a esse, o fenômeno social, objeto desse estudo de caso, ainda se desdobra no tempo presente, tratando-se de um *continuum* decisório que emana dos seguintes processos e respectivos Acórdãos de controle externo expedidos pelo Tribunal de Contas da União: TC n.º 014.483/2016-5, Acórdão n.º 2.959, de 2016; TC n.º 011.908/2018-1, Acórdãos n.º 4.835, de 2018, n.º 12.502, de 2019, e n.º 1.383, de 2020; TC n.º 017.413/2017-6, Acórdãos n.º 721, de 2019, n.º 992, de 2019 e n.º 1.417, de 2019; TC n.º 040.341/2019-4, Acórdãos n.º 5.948, de 2020, e n.º 12.897, de 2020; isto é, de um fluxo decisório cujas determinações têm sido contundentes no sentido de dirimir as desconformidades encontradas, de superar o *modus operandi* sedimentado, até então, pela metodologia simplificada da “Ancine+Simples”, e de construir outro ambiente para execução do fomento público ao setor audiovisual brasileiro .

Nesse contexto, diante da hipótese de que esses comandos de controle dirigidos a entes e órgãos públicos do chamado “Tripé Institucional” (IKEDA, 2015; ZUBELLI, 2017), com ênfase na Ancine, estão gerando profundos desdobramentos sobre a Política Nacional do Audiovisual, o presente Capítulo pretende abordar de maneira exploratória os desdobramentos já observados no passado recente sobre o campo dessa política pública, identificando aqueles que, em alguma medida, refrearam ou desaceleraram sua implementação, ou aqueles que podem estar influenciando, significativamente, o redesenho da mesma, sobretudo,

relativamente às regulamentações (arcabouço jurídico) e às estruturas administrativas que conferem a moldura necessária à execução das diversas ações de injeção de recursos públicos nesse setor.

Possivelmente, em razão da contemporaneidade desse caso de controle externo, existe pouca literatura especializada que já tenha abordado essa interação entre TCU e Ancine, ou chegado a alguma conclusão mais aprofundada acerca disso. No entanto, dentre as referências que estão disponíveis, destaca-se aqui o pesquisador do Observatório do TCU, André de Castro O. P. Braga (2019) que questionou a relação de causalidade subjacente às ações desse controle externo sobre a “Ancine+Simples”, indagando-se se essa metodologia abriria, necessariamente, “brechas” para irregularidades e ilicitudes nas prestações contas de projetos audiovisuais subvencionados com recursos públicos. Em outras palavras, o enfoque crítico de Braga (2019) apontou para o fato de que essa relação de causalidade seria muito mais intuitiva (e apriorística) do que sustentada efetivamente por comprovação factual que consiga demonstrar, cabalmente, que essa metodologia seria geradora de danos ao erário.

Para mais, Braga (2019) também lança ressalvas quanto às dificuldades de se estabelecer e de se provar relações de causalidade entre essas duas variáveis, metodologia simplificada e danos ao erário, e, por conseguinte, de se investigar os impactos de um ato de gestão pública como a opção administrativa da Agência pela “Ancine+Simples”. Dificuldades essas que também têm sido enfrentadas nesse estudo de caso, que pretende compreender e registrar as relações de causalidade que emergem desses comandos de controle expedidos pelo Tribunal nos aludidos processos de auditoria, bem como os impactos decorrentes desse fluxo decisório sobre a Política Nacional do Audiovisual.

Diante disso, para testar a hipótese de que impactos, sobretudo de longo prazo, têm sido gerados nesse ambiente de forte interação de *accountability* entre TCU e entes e órgãos públicos responsáveis por essa política pública, especialmente a Ancine, e de que esses impactos têm recondicionado a implementação e o redesenho dessa política, estabelecer-se-á, a partir das fontes coletadas nos processos de auditoria, em fontes oficiais, ou em matérias veiculadas na imprensa, associações entre as variáveis observadas no fenômeno pesquisado, buscando-se identificar e refletir acerca da magnitude e do alcance desses impactos no presente.

Para tanto, o estabelecimento e a apresentação de correlações e de eventuais inferências causais, além da análise das dimensões impactadas, serão estruturados e agrupados tendo em vista os seguintes aspectos: **a)** as reações institucionais às decisões de controle tomadas pelo TCU (como, por exemplo, deferência do órgão regulador diante do órgão de

controle); **b)** inferências causais observáveis entre variáveis causais (decisões do TCU, por exemplo) e variáveis dependentes (“desdobramentos” tais como medidas administrativas tomadas pela Ancine para atendimento aos Acórdãos enunciados, por exemplo); **c)** demais relações entre variáveis, estabelecendo-se associações e correlações possíveis e críveis entre os fatos observados; **d)** e agrupamento de todas as inferências causais mapeadas em subcategorias de impactos, a fim de que esse tipo de agregação possa ilustrar esquemas que auxiliem a compreensão desses impactos por meio das seguintes camadas/dimensões:

**Impacto I.** “Conhecimento do ente auditado pelo órgão de controle: identificação de riscos e desconformidades e proposta de fiscalização futura.”

**Impacto II.** “Questionamento do órgão de controle contrário a contratos da Ancine e a outras práticas contratuais comuns em projetos fomentados, impelindo-se o ente auditado a não mais aceitar tais práticas e determinando que as vedasse em seus regulamentos.”

**Impacto III.** “Mapeamento da capacidade operacional do ente auditado para implementar políticas de fomento ao setor, identificando-se cenários possíveis e adotando-se medidas de mitigação dos ‘gargalos’ encontrados.”

**Impacto IV.** “Redesenho de toda estrutura de fomento ao setor e revisão de normativos internos do principal ente executor das ações de fomento da Política Nacional do Audiovisual, a Ancine.”

**Impacto V.** “Análise integral das prestações de contas e de todos os documentos probatórios de despesas custeadas com recursos públicos, ‘pente fino’ no passado e reações adversas.”

Nesse passo, é importante repisar os apontamentos metodológicos de Gary King e Lee Epstein (2013, p. 43-44) acerca das contingências enfrentadas por pesquisas empíricas baseadas em inferências:

Pesquisadores, advogados, as cortes e legisladores **precisam fazer inferências causais**, de modo que abandonar ou redefinir os objetivos não é uma opção. Além disso, gerar temas de pesquisa úteis e politicamente relevantes é uma das coisas que os pesquisadores em direito melhor fazem. **Recomendamos, assim, que os pesquisadores não mudem o objeto de suas inferências porque a inferência causal é difícil. Em vez disso, eles devem tornar suas questões o mais precisas possível, seguir os melhores conselhos que a ciência tem a oferecer sobre a redução de incertezas e vieses, e comunicar o nível apropriado de incerteza que os leitores devem ter ao interpretar seus resultados (...)** (Grifos acrescentados).

Por esse ângulo realista acerca do método empírico, reconhece-se aqui como ponto de partida as limitações postas; ou seja, a impossibilidade de se realizar inferências causais com absoluta certeza e a impossibilidade de se definir o efeito causal total das determinações

expedidas pelo TCU. Tais constatações acerca do método inferencial servem tanto de impulso ao presente Capítulo da pesquisa, quanto de ponto de atenção diante das inevitáveis incertezas do objeto aqui analisado. Assim, reconhecida a inafastabilidade dessas incertezas, a partir dessa análise de impactos, pretende-se enunciar possíveis “*insights*” acerca do presente e do futuro dessa intensa interação de controle externo do TCU sobre o subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual, especialmente, a Ancine.

#### 6.1 Relação entre variáveis (causação, correlação e associações possíveis) e categorização dos impactos

Diante da análise empírica dos desdobramentos, isto é, dos fatos que decorreram dos processos de auditoria TC n.º 014.483/2016-5, TC n.º 011.908/2018-1; TC n.º 017.413/2017-6, e TC n.º 040.341/2019-4, emergem diversas questões acerca do fenômeno: como as decisões de controle do TCU afetaram, até o momento, a implementação da Política Nacional do Audiovisual? O fluxo dessa implementação foi revisto ou se manteve indiferente aos Acórdãos? Mais (ou menos) editais foram lançados nesse período? Mais (ou menos) recursos foram injetados no setor audiovisual? A capacidade operacional da Ancine foi ampliada ou reduzida? A política pública está sendo reformulada? Houve ganhos de *accountability* após o fim da “Ancine+Simples” determinada pela TCU?

Com vistas a se identificar possíveis respostas para indagações como essas, serão sistematizadas, a seguir, evidências que permitam possíveis associações e inferências entre as decisões do TCU afetas à “Ancine+Simples” (variáveis causais) e as medidas administrativas, tomadas de decisão responsivas aos aludidos processos de auditoria que recaíram sobre essa metodologia e demais fatos observáveis (variáveis dependentes) que, em alguma medida, conectam-se à realidade dessa interação de controle entre TCU e Ancine.

Isso posto, a partir da análise das peças desses processos de auditoria e das decisões de controle da Corte de Contas concernentes à “Ancine+Simples” e, conseqüentemente, ao sistema de controle e de *accountability* dos recursos públicos injetados no setor audiovisual brasileiro, apresentam-se abaixo categorias de impactos relacionáveis às determinações e às recomendações enunciadas pelo Tribunal, até o momento. Pontua-se que tais categorias serão apresentadas aqui para organizar a interpretação da realidade dessa interação de controle externo observada e dos fatos que emergiram dessa interação, sem, contudo, a pretensão de exauri-la, tampouco simplificá-la.

### 6.1.1 Impacto I - “Conhecimento do ente auditado pelo órgão de controle: identificação de riscos e desconformidades e proposta de fiscalização futura.”

A partir dos registros documentais que retratam a interação institucional entre Ancine e TCU, foi possível identificar e categorizar o impacto de “Conhecimento do ente auditado pelo órgão de controle: identificação de riscos e desconformidades e proposta de fiscalização futura.”, o qual, indubitavelmente, tem como variável causal exordial a abertura da auditoria de “Levantamento de Riscos da Ancine”, por meio do processo TC n.º 014.483/2016-5.

Do conjunto de decisões tomadas no âmbito desse processo, relacionadas à “Ancine+Simples”, e direcionadas aos órgãos e entes responsáveis pela Política Nacional do Audiovisual, foi possível identificar uma consequência importante que foi a de determinação de aprofundamento da análise pela unidade técnica dos riscos identificados na Ancine, comando enunciado pelo Plenário do Tribunal e dirigido à Secex-RJ, no item 9.1 do Acórdão n.º 2.959, de 2016. Determinação que suscitaria auditorias supervenientes de grande imersão nos processos de trabalho da Agência voltados ao fomento do setor audiovisual brasileiro.

Nessa perspectiva, a partir do emprego dos dados coletados pela unidade técnica, durante o aludido “Levantamento de Riscos da Ancine”, todo material reunido serviu de subsídio técnico para abertura de processo de Auditoria de Conformidade, o TC n.º 017.413/2017-6, que, por sua vez, focalizou-se nas irregularidades das prestações de contas dos projetos audiovisuais submetidos, à época, ao rito e aos parâmetros técnicos regidos pela metodologia simplificada da “Ancine+Simples”.

Além disso, observou-se que os 20 (vinte) riscos identificados pelo TCU no TC n.º 014.483/2016-5, relativos ao cumprimento da missão da Ancine de desenvolver e de regular o setor audiovisual brasileiro em benefício da sociedade brasileira, também serviram de subsídio técnico para fatos externos ao órgão de controle, como a sabatina<sup>90</sup> realizada pelo Senado Federal, durante a 34ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte em 26 de setembro de 2017, para o cargo de Diretor da Ancine.

Outro aspecto relevante, que dimensiona a amplitude desse impacto para além do raio de atuação do TCU, foi o interesse por parte de associações civis sobre os *outputs* gerados por esse Levantamento de Riscos realizado pela Corte de Contas, como o caso da manifestação<sup>91</sup> da Associação Brasileira de *Over-the-Top's* – OTTs (Abott's) sobre a análise dos 20 (vinte)

---

<sup>90</sup> Cf. **Notas taquigráficas da 34ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura, realizada em 26 de setembro de 2017.** (SENADO FEDERAL, 2017).

<sup>91</sup> Cf. **Desburocratização e Auditoria no Fundo Setorial do Audiovisual.** (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OTT'S, [s.d]).

riscos, a qual apontou para necessidade de desburocratização e de maior transparência do FSA na implementação dessa política pública.

Outrossim, esse manancial de conhecimento gerado pelo TCU sobre a Ancine também tem sido empregado em publicações que visam retratar a atual conjuntura do setor audiovisual brasileiro, sendo essas realizadas por pesquisadores em veículos da grande imprensa, os quais situam esse Levantamento de Riscos da Ancine como um fato relevante conexo à recente crise da Cultura, como o artigo da jornalista e pesquisadora Ana Paula da Silva Sousa (2020b) intitulado “Crise na cultura pode fechar empresas ligadas ao cinema”, no qual ela destaca, dentre esses 20 (vinte) riscos identificados pela Corte de Contas, a concentração de recursos públicos entre poucos agentes econômicos beneficiários das políticas públicas para o setor audiovisual, assim como as tomadas de decisão equivocadas e ineficientes da Ancine no tocante à execução dessa política, sobretudo, ao seu controle.

Para além desses desdobramentos, também chama a atenção o referenciamento à experiência do TC n.º 014.483/2016-5 enquanto modelo de excelência de controle externo (*benchmarking*) para realização de outras auditorias de gestão de riscos pelo Tribunal que venham a demandar um alto nível de aprofundamento sobre órgão ou ente público auditado. Nesse caso, essa experiência de trabalho da Secex-RJ foi referenciada expressamente no documento “Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos”. Nos termos desse regulamento (TCU, 2017, p. 72-73), o Levantamento de Riscos, tal como o da Ancine, seria um bom exemplo para coleta das seguintes informações essenciais acerca de:

(...)

d) estruturas organizacional, de governança e operacional, bem como, se for o caso, societária e de financiamento e investimento;

e) fontes de receitas e execução orçamentária e financeira (aplicações de recursos definidos em programas, ações e projetos orçamentários constantes do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), e seus respectivos objetivos;

(...)

f) mapa estratégico em vigor, com a descrição das perspectivas e a enumeração das ações estratégicas dentro de cada área foco de atuação e ou perspectiva<sup>5</sup> ;

g) macroprocessos relevantes com breve descrição das finalidades do conjunto de processos que os compõem, associados com as ações mencionadas no item “f”; e, quando disponível, um diagrama da sua cadeia de valor;

h) detalhamento de cada macroprocesso incluindo: o objetivo, as atividades ou processos, os aspectos organizacionais, o histórico de alocação de recursos orçamentários e financeiros, o marco regulatório, o fluxograma, mapa de processo ou diagrama de blocos; (...)

Logo, perante a tais desdobramentos que, inclusive extrapolam os objetivos ordinários do TC n.º 014.483/2016-5, seria possível afirmar que o **Impacto I** extrapola o resultado

imediatamente (e mais aparente) de estreitamento das relações de controle entre TCU e Ancine, sendo também capaz de influenciar pesquisadores, entidades representativas e agentes políticos externos interessados em informações sobre o referido órgão regulador e sobre o contexto da política pública, no qual a Ancine opera o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos injetados em projetos audiovisuais.

### **6.1.2 Impacto II - “Questionamento do órgão de controle contrário a contratos da Ancine e a outras práticas contratuais comuns em projetos fomentados, impelindo-se o ente auditado a não mais aceitar tais práticas e determinando que as vedasse em seus regulamentos.”**

Na Auditoria de Conformidade com foco na “Ancine+Simplex” (processo TC n.º 017.413/2017-6) diversas práticas contratuais foram questionadas pelo órgão de controle. No âmbito da Ancine, registrou-se no Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017 problemas de gestão interna de contratos junto a empresas terceirizadas, mais especificamente, apontou-se para irregularidades no Contrato Administrativo n.º 13, de 5 de abril de 2016, firmado entre Agência e o agente privado “Appa Serviços”, com a finalidade de prestação de serviços de coleta, organização e registro de informações para o suporte ao processo de prestação de contas.

Segundo a unidade técnica do TCU, esse contrato estava sendo executado em desconformidade com a legislação, seja relativamente a normas gerais que regem a contratação de serviços pela Administração Pública Federal (Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 5, de 25 de maio de 2017, por exemplo), seja quanto à Lei de criação e organização de cargos efetivos das Agências Reguladoras (Lei n.º 10.871, de 20 de maio de 2004).

Além do gerenciamento direto dos empregados da contratada pela Ancine – o que é vedado pela Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) – esses profissionais contratados atuavam para além de tarefas administrativas, chegando a proferir juízos propositivos e de mérito sobre as análises de prestações de contas, efetuando, portanto, trabalho finalístico que prosseguia, mediante tramitação interna, por todos os níveis decisórios da Agência, desde a Coordenação responsável à instância máxima decisória da Diretoria Colegiada. Concernente a essa irregularidade, destacou-se também que havia problema contratual quanto à cláusula de vigência de 12 (doze) meses prorrogáveis por até 48 (quarenta e oito) meses, pois isso tornava a duração da relação de trabalho com esses profissionais

contratados algo incompatível com a sazonalidade que deveria ser regra nesse tipo de contratação pela Administração Pública.

Em função dessas desconformidades encontradas e apuradas no supracitado Relatório de Fiscalização da Secex-RJ, houve a determinação no Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, de que esse contrato administrativo fosse regularizado no sentido de que todas as atividades de trabalho objeto da contratação fossem tão somente de natureza instrumental e/ou acessória à conferência de documentos e à triagem de processos administrativos de prestação de contas e de que a Ancine se abstinhasse de celebrar outros contratos com particulares eivados dessas mesmas irregularidades.

Perante esses comandos de controle e conseqüente exigência do encerramento da execução de atividades finalísticas de análise de prestação de contas por profissionais estranhos às carreiras de servidores previstas para Ancine, nos termos dos incisos II e XI do art. 1º da Lei n.º 10.871, de 20 de maio de 2004, em um primeiro momento, constatou-se que a Agência, por meio de Ofício<sup>92</sup> enviado em 25 de maio de 2018 para Secex-RJ, em resposta a esse achado de auditoria, manifestou entendimento de que os terceirizados não exerceriam análises de mérito. Posteriormente, em seu pedido de reexame do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, a Agência informou que o referido contrato estava extinto por decurso de prazo e que se comprometeria, em futuras contratações para essa finalidade, com o cumprimento dos dispositivos legais vigentes, como o Decreto n.º 9.507, de 2018, que viria substituir o Decreto n.º 2.271, de 1997, que regia a execução indireta mediante contratação pela Administração Pública.

Outrossim, destaca-se que no Plano de Ação apresentado ao TCU, mais detalhadamente nas ações de recursos humanos, a Ancine, além de não prever a contratação de mão-de-obra terceirizada, tal como o contrato supracitado, optou pela medida de ampliação do quadro de servidores por meio de solicitação de concurso de servidores efetivos (16 vagas) e de servidores temporários (180 vagas), com a finalidade de reforço das áreas de prestação de contas responsáveis pela superação e análise do passivo.

Salienta-se também que no processo de monitoramento, TC n.º 040.341/2019-4, após diligência da Secex-RJ, a Ancine informou que o Contrato Administrativo n.º 13, de 5 de abril de 2016, estava encerrado desde 4 de abril de 2019, e que não havia planos futuros para nova contratação desse tipo. A partir dessa informação, no âmbito desse processo de Monitoramento, a 2ª Câmara do Tribunal, no Acórdão n.º 5.948, de 2020, considerou

---

<sup>92</sup> Peça n.º 220 do TC n.º **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

cumpridas pela Ancine as determinações contrárias a esse contrato de terceirização, que foram enunciadas no Acórdão n.º 721, de 2019 (itens 9.3.1 e 9.3.2).

Diante desse contexto, foi possível identificar e elencar os seguintes desdobramentos ocorridos e associados ao comando de controle do TCU para o fim do Contrato Administrativo n.º 13, de 05 de abril de 2016, e para que a Ancine se abstinhasse de realizar contratações futuras eivadas de irregularidades semelhantes àquelas ocorridas nesse contrato de terceirização:

**a.** Não renovação do Contrato Administrativo n.º 13, de 05 de abril de 2016.

**b.** Opção da Ancine pela solicitação de abertura de concursos para servidores (temporários e efetivos) para reforço na equipe de trabalho responsável pela análise e superação do passivo de prestação de contas de projetos audiovisuais fomentados.

**c.** Decisão da 2ª Câmara do TCU, registrada no Acórdão n.º 5.948, de 2020, de que as medidas tomadas pela Ancine contra as irregularidades do supracitado contrato administrativo foram devidamente executadas, sendo, por conseguinte, considerados adimplidos os itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário.

No tocante ao elo de produção fomentado constituído pelas produtoras brasileiras, as determinações das auditorias do TCU em face da metodologia “Ancine+Simple” também questionaram práticas de mercado verificadas nos registros documentais de execução e de prestações de contas de projetos audiovisuais subvencionados por recursos públicos; isto é, questionamento acerca da regularidade de ações das proponentes nesses projetos, até então, recorrentes e aceitas pela Agência, como o caso de tributos personalíssimos (IRPF, IRPJ, CSLL) retidos na fonte para pagamento de serviços a credores pessoas físicas ou jurídicas, lançados nas relações de pagamentos desses projetos. Conforme o Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, a Secex-RJ alertou para o fato de que essa irregularidade existente de considerar tais tributos como despesas elegíveis para prestação de contas acabava transferindo, dessa maneira, o ônus desse tipo de gasto para o erário.

Nesse caso, aplicando-se a Súmula TCU n.º 254, de 31 de março de 2010 – que define que tais tributos devem ser suportados pelo contribuinte – o entendimento da unidade técnica, recepcionado pelo Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, vedaria esse tipo de prática pelas produtoras, além de colidir frontalmente, inclusive, com o regulamento da Ancine (Tabela 17) que vinha permitindo esse tipo de ocorrência nas prestações de contas: a alínea “e”, do inciso II do art. 11 da IN n.º 124, de 2015.

**Tabela 17. Tributos personalíssimos (IRPF, IRPJ, CSLL): IN n.º 124, de 2015 versus posição do TCU.**

Regulamento Ancine - IN 124, de 2015	Posição do TCU no Acórdão n.º 721, de 2019	Jurisprudência consolidada na Súmula TCU n.º 254, de 2010
<p>Art. 11. Para comprovação da execução dos recursos públicos disponibilizados, seus rendimentos e da contrapartida aprovada serão aceitos os documentos fiscais emitidos pelos seguintes prestadores de serviços ou fornecedores de materiais: (...)</p> <p>II – quando pessoas naturais não obrigadas à emissão de nota fiscal, recibo contendo em seu corpo:</p> <p>a) título do projeto;</p> <p>b) nome do profissional que executou o serviço;</p> <p>c) função desempenhada ou serviço prestado;</p> <p>d) período de execução; e</p> <p><b>e) número do CPF/MF, acompanhado dos comprovantes de recolhimento dos respectivos tributos federais, respeitados os tetos de isenção fiscal.</b></p>	<p>9.2. determinar que, nos termos do art. 250, II, do RITCU, a Agência Nacional do Cinema – Ancine adote as seguintes medidas: (...)</p> <p>9.2.3. promova, por ocasião da reanálise das prestações de contas dos projetos audiovisuais aprovados, sem ou com ressalvas, em face do item 9.3.2 do Acórdão 4.835/2018-2a Câmara, <b>a glosa dos seguintes itens de dispêndio:</b></p> <p><b>9.2.3.1. pagamentos a título de tributos pessoais</b>, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), <b>por terem sido equivocadamente habilitados como valores aptos à comprovação de despesas, em respeito por analogia</b>, assim, à Súmula n.º 254 do TCU (Achado 111.6); (...)</p> <p>9.2.4. <b>atente para a orientação veiculada pela Súmula n.º 254 do TCU, abstendo-se de permitir o indevido uso de recursos públicos para o pagamento de tributos pessoais, a exemplo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); (...).</b></p>	<p>O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Em face dessa determinação da Corte de Contas, a Ancine e o Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur), no pedido de reexame (recurso) do supramencionado Acórdão, questionaram esse entendimento dos auditores de controle externo acerca do que seria admissível como despesa (por exemplo, tributos retidos na fonte) na relação de pagamentos dos projetos audiovisuais fomentados.

Para Agência e Ministério, essa Súmula não seria aplicável aos projetos fomentados porque a situação desses não seria análoga às licitações, visto que o papel da Ancine não seria

o de contratante de um produto e/ou de serviço para si ou para a coletividade, mas de agente operador das ações de fomento público que resultariam em filmes de propriedade de produtoras brasileiras independentes.

Além disso, nesse ponto, o recurso deu ênfase à posição das proponentes (produtoras) de substitutas tributárias obrigadas, por determinação legal, a recolher tributos devidos pelos substituídos (os prestadores de serviço da produção audiovisual), e de que essa relação entre proponentes e prestadores de serviços, inclusive no que diz respeito a essa retenção de tributos, estaria aderente ao modelo de negócio desse mercado e às regras vigentes. À vista disso, a tese central (e de fundo) da Ancine e do Ministério da Cidadania, à época, seria a de que *“Fazer um filme é totalmente diferente de fazer uma cisterna ou uma praça. É algo muito peculiar.”*<sup>93</sup>.

Tese essa também defendida pelo Ministro Bruno Dantas, revisor do Acórdão n.º 1.417, de 2019, no qual o Plenário do Tribunal decidiu pelo deferimento dos Embargos de Declaração interpostos pelo MPTCU contra o Acórdão n.º 992, de 2019, com efeitos infringentes, acolhendo dessa forma os Embargos de Declaração anteriormente opostos pela Ancine contra o Acórdão n.º 721, de 2019. Em função de tais efeitos infringentes, foram declarados insubsistentes as determinações contidas nos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 721, de 2019.

Para o Ministro do TCU, Bruno Dantas<sup>94</sup>, o debate acerca desse assunto exigiria do Plenário um maior aprofundamento e análise das possíveis soluções para os problemas identificados, pois as premissas de controle adotadas no Acórdão n.º 721, de 2019, poderiam estar sendo excessivamente burocráticas e também alheias à natureza dos acordos e contratos de fomento a projetos audiovisuais brasileiros porque:

(...) a lógica dos acordos firmados pela Ancine com o setor audiovisual diferiria um pouco da dos convênios tradicionais. Dessa forma, **é necessário ter maior convicção de que a decisão ora impugnada não se baseou em conceitos e premissas equivocadas. Tenho receio de que estejamos dando um tratamento excessivamente burocrático para atividade que não se equipara totalmente aos convênios** tradicionalmente firmados pela Administração Pública. (Grifos acrescentados).

Analisando-se as implicações aqui expostas, embora o conjunto de determinações contidas no item 9.2 do Acórdão n.º 721, de 2019 – que tratam do problema de elegibilidade de tais tributos, interpretados como personalíssimos pela Secex-RJ, enquanto despesas

<sup>93</sup> Pedido de Reexame do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, p. 11-14, peças n.º 309 a n.º 312 do TC n.º **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

<sup>94</sup> Cf. Declaração de Voto de Ministro Revisor registrada na peça n.º 320 do TC n.º **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

admitidas nos relatórios de pagamentos e previstas nos regulamentos da Ancine – ainda esteja pendente de julgamento de mérito, desde o pedido de reexame interposto por Ancine e Ministério da Cidadania distribuído ao Relator Ministro Raimundo Carreiro, foi possível observar e correlacionar desdobramentos que se prologam até o momento presente e que também são concernentes ao Impacto II, abordado nesse tópico:

**a.** Admissibilidade formal por parte do Plenário do TCU do questionamento de Ancine e de Ministério da Cidadania em face das premissas adotadas pelos auditores de controle externo, que, equivocadamente, segundo as recorrentes, estariam equiparando contratos e avenças firmados para realização de obras audiovisuais fomentadas a contratos tradicionais, como os de licitação;

**b.** Divergência interna no TCU acerca da definição da natureza jurídica dos contratos e demais avenças celebrados para realização de obras audiovisuais fomentadas pela Ancine;

**c.** Debate (ainda em aberto) acerca de qual será a tese majoritária vencedora no Tribunal sobre a admissibilidade dos tributos IRPJ, IRPF, CSLL enquanto despesas admitidas em relatório de pagamentos de execução de projeto audiovisual fomentado;

**d.** Debate (ainda em aberto) acerca de qual será a tese majoritária vencedora no Tribunal a respeito da natureza jurídica de contratos e avenças celebrados para realização de obras audiovisuais fomentadas pela Ancine, inclusive, acerca desse “achado” de auditoria de recolhimento e pagamento de tributos interpretados como personalíssimos pela unidade técnica;

**e.** Manutenção ou reformulação do modelo de negócio de produção de obras audiovisuais fomentadas com recursos públicos pela Ancine, a partir do que se verificar como teses jurídicas “vencedoras” no julgamento de mérito dos itens 9.2.3, 9.3.3.1 e 9.2.4 do Acórdão n.º 721, de 2019.

Além desse questionamento acerca da admissibilidade de tais tributos como despesas elegíveis nas prestações de contas, o Plenário, no item 9.3.3 do Acórdão n.º 721, de 2019, insurgiu-se também contrariamente a outras práticas recorrentes no modelo de negócio do setor audiovisual fomentado – até então comuns e aceitas pela Ancine – e determinou o fim da admissibilidade de “autopagamentos” e “autocontratos” realizados pelas proponentes e custeados com recursos públicos; isto é, essa deliberação exigiu que a Agência estabelecesse em seus normativos vedação à conduta das produtoras de efetuarem pagamentos a seu próprio favor (para sócios em comum), porque, na visão da Corte de Contas, isso configuraria um tipo de despesa que violaria os princípios da impessoalidade, da moralidade e da transparência

nesse gasto público, visto que o regular pagamento às produtoras já estaria embutido em item orçamentário próprio chamado “Gerenciamento”.

Essa posição do órgão de controle decorreu de análise de contratos, notas e comprovantes de pagamento de projetos audiovisuais fomentados, de quadros societários de produtoras e de prestadoras de serviço, a partir dos quais a auditoria constatou situações nas quais produtoras efetuaram pagamento a prestadores de serviço que possuíam parte do quadro societário em comum e também endereços idênticos aos dessas mesmas produtoras. Tais ocorrências (achados) foram classificadas pela unidade técnica como “autocontratos” e “autopagamentos”, os quais seriam irregularidade do tipo “grave” porque estariam em desconformidade com os supracitados princípios e com a jurisprudência majoritária do TCU, como os Acórdãos n.º 353, de 2005, Plenário, n.º 1777, de 2005, Plenário e n.º 2922, de 2013, Plenário.

Em contraposição a esse entendimento do órgão de controle, a Ancine<sup>95</sup> justificou que o modelo de produção audiovisual se trata de um modelo de geração de produtos únicos e singulares, cuja criação, em regra, demanda serviços personalíssimos (roteiro, direção, produção, entre outros). Diante das particularidades desse modelo de negócio, a Agência afirmou que o Estado brasileiro não teria optado por fomentar esse setor em moldes e lógica assemelhados à licitação e aos convênios. A Agência também sustentou sua posição de discordância com essa visão dos auditores, alegando que não existiria vedação normativa a esse tipo de prática pelas proponentes. Além disso, propôs, alternativamente à vedação a esse tipo de despesas realizadas e pagas por esses agentes econômicos – produtoras e prestadoras de serviço, com vínculos societários comuns – que a Agência criasse mecanismos em relação à concentração de recursos entre agentes pertencentes ao mesmo grupo econômico.

No tocante ao *status* de execução dessa determinação (item 9.3.3 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário), em primeiro lugar, cumpre observar que, aparentemente, essa não foi alcançada pelos efeitos suspensivos do pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur) contrariamente ao referido Acórdão, conforme se depreende da Instrução de Admissibilidade de Recursos<sup>96</sup> enunciado pela Secretaria de Recursos do Tribunal (Serur-TCU), em 2 de agosto de 2019, a saber:

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 conhecer do pedido de reexame interposto pela Agência Nacional do Cinema e pelo Ministério da Cidadania, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 (**exceto**

<sup>95</sup> Peças n.º 220, 309, 310, 311, 312 do TC n.º **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

<sup>96</sup> Cf. Peça n.º 445 do TC n.º **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

**subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3) e 9.6 do Acórdão 721/2019-TCU-Plenário**, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU; (...). (Grifos acrescentados).

Por consequência, esse comando de controle externo estaria exigível e permaneceria pendente de execução pelo Plano de Ação elaborado pela Agência. Ademais, a partir das evidências coletadas que dimensionam o Impacto II, foi possível identificar consequências associadas a essa decisão de controle que, conforme demonstrado acima, colide frontalmente com o modelo de fomento (e de negócio) consolidado e praticado até o momento pelos agentes beneficiários da Política Nacional do Audiovisual:

**a.** Para esse “achado” de auditoria de “autocontratos” e de “autopagamentos”, aplicação de jurisprudência do TCU que não trata de projetos culturais ou de ações de fomento ao setor audiovisual, tampouco consolida entendimento acerca das especificidades de fomento aos setores culturais, visto que a determinação contida no item 9.3.3 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, está calçada nos Acórdãos n.º 353, de 2005 (TC n.º 003.361/2002-2), Plenário, n.º 1777, de 2005 (TC n.º 008.011/2003-5), Plenário e n.º 2922, de 2013, Plenário (TC n.º 026.269/2007-7), que versam sobre temas bem distintos: convênios com municípios, parcerias público-privadas com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n.º 9.790, de 1999), e sobre contratos administrativos regidos pela Lei Geral de Licitações (Lei n.º 8.666, de 1993);

**b.** Debate técnico (ainda inconclusivo) acerca do tratamento, inclusive normativo, desse “achado” de auditoria confrontado por essa determinação de controle externo. De acordo com o segundo relatório bimestral enviado pela Ancine ao TCU<sup>97</sup>, já teriam ocorrido duas reuniões entre auditores da Secex-RJ e servidores da Agência para discussão acerca dos pagamentos efetuados por proponentes a prestadoras de serviço pertencentes a um grupo econômico e com sócios em comum;

**c.** Debate (ainda inconclusivo) acerca de qual será a tese majoritária vencedora no TCU a respeito da natureza jurídica de contratos e avenças celebrados para realização de obras audiovisuais fomentadas pela Ancine, inclusive, em relação ao referido achado dos “autocontratos” e “autopagamentos”.

**d.** Contestação<sup>98</sup> por parte de produtoras brasileiras independentes discordantes da tese de irregularidade desses “autocontratos” e “autopagamentos”, alegando-se que não haveria previsão legal impeditiva a esse tipo de avença e relação comercial realizada pelas produtoras junto a seus prestadores de serviço.

<sup>97</sup> Cf. Relatório n.º 5-E/2019/SEF, peças n.º 157 e n.º 158 do TC n.º **011.908/2018-1** (Representação).

<sup>98</sup> Cf. Vieira (2018).

Adicionalmente, outra ocorrência, aparentemente, trivial no dia a dia de execução de orçamentos para realização de obras audiovisuais (como custeio de passagens, alimentação, operacionais entre outros) foi também frontalmente questionada pelo órgão de controle. Entrando no mérito do que seria aceitável (ou não) como despesa de projeto audiovisual passível de custeio com recursos públicos, o item 9.6 do Acórdão n.º 721, de 2019, dirige-se ao Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo) determinando que o órgão avaliasse, inclusive junto ao Comitê Permanente para a Desburocratização, instalado pelo Decreto, de 7 de março de 2017, esse problema “achado de auditoria” e regulamentasse os limites dos percentuais de despesas acessórias (passagens, alimentação, advogados, entre outras) aceitáveis pela Ancine.

Para a unidade técnica, tais despesas efetuadas pelas proponentes seriam secundárias; isto é, seriam dispêndios operacionais das próprias produtoras e, portanto, não diretamente associados ao objeto “obra audiovisual”. À vista disso, configurariam “achados de auditoria” porque estariam em desacordo com os propósitos da Lei de Incentivo à Cultura, da Lei do Audiovisual, e da Política Nacional do Cinema, de maneira ampla. Nesse sentido, a Secex-RJ manifestou entendimento de que recursos públicos destinados a tais despesas estariam mal alocados, resultando em problemas de “custo de oportunidade” porque, ao contrário, poderiam estar sendo empregados em outros projetos.

Ou seja, no entender do órgão de controle, a aceitabilidade dessas despesas, em sua visão, seria mais conexa à operação das produtoras do que ao resultado final do projeto fomentado (obras audiovisuais) e, por isso, representaria uma prática que prejudicaria o próprio setor por não estar diretamente ligada a itens orçamentários principais de custeio das obras audiovisuais, além de aumentar o volume de documentos comprobatórios de despesas acessórias a ser processado em um contexto de já elevado passivo nas prestações de contas.

Como decorrência desse comando, que nasceu como recomendação da unidade técnica, mas que, ao cabo, foi enunciado como determinação do Plenário no citado Acórdão, foi possível identificar as seguintes consequências relacionáveis a essa posição de controle e de confrontação entre despesas decorrentes da execução de projetos audiovisuais *versus* despesas decorrentes da atividade empresarial das produtoras que não necessariamente se vinculariam a um projeto fomentado específico:

a. Ancine e Ministério da Cidadania, no requerimento de reexame do Acórdão n.º 721, de 2019, questionaram esse entendimento da unidade técnica de que as referidas despesas teriam baixa (ou quase nenhuma) vinculação com as atividades de fomento a projetos, alegando que seriam sim despesas inerentes ao objeto pactuado (obras audiovisuais) e à

dinâmica de realização de produções de projetos dessa natureza. Segundo as recorrentes, as despesas seriam reconhecidamente próprias a orçamento de produções audiovisuais, sustentando tal argumento com citações à literatura especializada em “*budget*” e em orçamentos de produções internacionais. Além disso, enfatizaram na peça recursal que competiria à Ancine disciplinar esse tipo de matéria porque a conhece em detalhes, a partir de sua prática de avaliação de orçamentos e de verificação de vinculação dessas despesas em cada caso, experiência que tem em conta as peculiaridades dos arranjos de produção audiovisual no país. Entendimento esse que foi repisado em Voto do Diretor Presidente, à época, exarado na Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 694-E, de junho de 2019.

b. O referido item 9.6, sendo objeto de pedido de reexame impetrado por Ancine e Ministério da Cidadania (sucedido pelo MTur) e admitido pela Secretaria de Recursos do TCU (Serur/TCU), ainda aguarda o julgamento de mérito porque não foi alcançado pelos efeitos infringentes do Acórdão n.º 1.417, de 2019, não tendo sido, por conseguinte, tornado insubsistente por essa decisão do Plenário. Desse modo, permanece “em aberto” no Tribunal qual será o juízo definitivo acerca da natureza e da admissibilidade dessas despesas e da necessidade de fixação de limites “tetos” pelo Ministério ou pelo órgão regulador.

c. Entretanto, em que pese o *status* de pendência de julgamento definitivo do referido item 9.6 do Acórdão n.º 721, de 2019, fato que poderia trazer à luz o entendimento pacificado daquilo que o Plenário da Corte Contas compreende como despesas acessória e principal, ou despesas vinculadas, ou pouco vinculadas ao objeto pactuado em projetos audiovisuais subvencionados com recursos públicos, a Ancine tem buscado delimitar conceitualmente algumas categorias de despesas, sobretudo, vinculadas ao objeto pactuado e decorrentes do dia a dia do exercício da atividade empresarial das produtoras brasileiras. Por ocasião da Consulta Pública, desencadeada pela Notícia Regulatória n.º 4, de 2020, para revogação da questionada IN n.º 125, de 2015, a Ancine propôs Minuta de nova IN com nova conceituação jurídica para o item “Gerenciamento”. Na redação vigente, conceitua-se como “*XVI – gerenciamento e execução de projeto: remuneração recebida pela empresa produtora pelos serviços de gestão da obra realizada; (...)*”, ao passo que na proposta de nova redação seria conceituada como “*IX - gerenciamento: remuneração recebida pela empresa produtora pelos serviços de gestão da obra realizada, incluindo despesas de infraestrutura da empresa e serviços contábeis; (...)*”. Dessa maneira, o novo texto, aparentemente, conferiria maior clareza ao incluir serviços de infraestrutura da produtora e serviços contábeis dentro dessa rubrica, que por lei está limitada a 10 (dez) % do orçamento fomentado (art. 12 da Lei n.º 11.437, de 28 de dezembro de 2006). Com isso, demonstra-se uma tentativa (ainda em

tramitação) efetuada pelo órgão regulador para delimitar despesas mais diretamente vinculadas à operação interna e ordinária das produtoras brasileiras.

### **6.1.3 Impacto III - “Mapeamento da capacidade operacional do ente auditado para implementar políticas de fomento ao setor, identificando-se cenários possíveis e adotando-se medidas de mitigação dos ‘gargalos’ encontrados.”**

O terceiro grande impacto aqui categorizado se relaciona a “gargalos” que se tornaram aparentes, em boa medida, graças ao controle externo que trouxe à tona o elevado estoque (passivo) de prestações de contas pendentes de análise e de julgamento pela Agência e ao robusto conjunto de fragilidades e de irregularidades (achados de auditoria) encontrados na “Ancine+Simples”, que desencadearam, até momento, uma atuação contundente por parte da Secex-RJ de verificação de qual seria a real capacidade técnica, financeira e operacional da Ancine para gerir e fiscalizar a execução de vultosos recursos públicos, inclusive aqueles provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

Em meio a essa realidade, encontrada à época pelos auditores, foram identificados sinais de precariedade na gestão desses recursos sob responsabilidade não apenas da Agência, mas do conjunto de órgãos e entes públicos que integram o Tripé Institucional (CSC, SAV, Ancine e CGFSA) e que naquele momento estavam liderando o Programa Audiovisual Gera Futuro 2018. Programa governamental que, segundo o órgão de controle, seria executado sem procedimentos e normativos adequados – as irregulares Instruções Normativas n.º 124 e n.º 125, de 2015 – e, por sua vez, em agudo descompasso com a *accountability*, a transparência e o princípio constitucional sensível da prestação de contas de recursos públicos (Parágrafo único do art. 70 da CRFB/1988).

Diante desse contexto, é possível conjecturar que o lançamento do Programa Audiovisual Gera Futuro, em 2018, orçado em cerca de R\$ 1,3 bilhões de reais do FSA e organizado por MinC, SAV e Ancine, tenha sido a centelha que intensificou esse questionamento do órgão de controle externo sobre as reais capacidades da Agência de dar efetividade aos objetivos da Política Nacional do Audiovisual sem prejuízo aos controles necessários a regular e legal gestão de recursos públicos. Observa-se que a abertura e a tramitação de dois processos de controle externo concomitantes e conexos – TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade) e TC n.º 011.908/2018-1 (Representação) – igualmente focados nos limites, na concretude e na sustentabilidade dessas capacidades, viabilizaram uma ostensiva coleta de evidências para fundamentação dessas ações de

controle, além de aprofundar os indícios outrora encontrados no antecedente Levantamento de Riscos da Ancine, o TC n.º 014.483/2016-5.

Diante dos fatos que sucederam aos “achados” de auditoria e consequentes determinações enunciadas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, ambos ancorados na indagação acerca das reais capacidades para injeção e fiscalização desse montante de recursos públicos, sobretudo do FSA, foi possível identificar desdobramentos que reverberaram profundamente no fluxo de execução dessa política pública, inclusive suspendendo-a, temporariamente, em abril de 2019.

Nesse momento, após a publicação do Acórdão n.º 721, de 2019, no Diário Oficial da União (DOU), na data de 17 de abril de 2019, houve no dia subsequente a expedição pela Ancine do Despacho do Diretor Presidente n.º 37-E, de 2019<sup>99</sup>, recomendando às suas unidades internas uma série de suspensões de fluxos de trabalho, sejam de fomento direto, sejam de fomento indireto: de análises de novos pedidos de aprovação de projetos, de liberação de recursos para os projetos, de análise de prestações de contas, de publicações de resultados finais de chamadas públicas do FSA, de publicações de novos contratos, de desembolsos de recursos de projetos contratados com recursos do Fundo, entre outras medidas de retenção.

Analisando-se as comunicações oficiais da Ancine, publicadas em 18 de abril de 2019, são notados dois movimentos (aparentemente contraditórios entre si), um de reação ao Acórdão n.º 721, de 2019, visto que no começo da tarde, a Agência, na publicação “Ancine responde ao TCU”<sup>100</sup>, informou ao setor audiovisual e ao público, em geral, que ingressaria com embargos de declaração em face dessa decisão do Tribunal porque, na sua visão, as determinações já vinham sendo atendidas por ações executadas em atendimento ao TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), além de informar que ingressaria com recurso de reconsideração. Ao final da comunicação a Ancine informou estar

Ciente da importância de mecanismos como a Lei do Audiovisual e o Fundo Setorial do Audiovisual, a **Ancine reafirma que buscará todos os caminhos legais para proteger a continuidade das políticas de fomento.** (Grifos acrescentados).

Por outro lado, em sentido diametralmente oposto, ao final desse mesmo dia 18 de abril de 2019, a Ancine, publicou em sua página texto intitulado “Comunicado ao setor”<sup>101</sup>, sob o argumento de preservar a integridade operacional da Agência e de seus servidores.

---

<sup>99</sup> Peça n.º 325 do TC n.º **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

<sup>100</sup> Cf. **Ancine responde acórdão do TCU.** (ANCINE, 2019).

<sup>101</sup> Cf. **Comunicado ao Setor.** (ANCINE, 2019).

Nesse texto oficial informou que realizou recomendações dirigidas às suas áreas técnicas a fim de se evitar que suas ações fossem interpretadas como descumprimento do aludido Acórdão, nos seguintes termos:

(...)

Sobre os procedimentos e análises de mecanismos de fomento indireto:

- 1- Suspensão do encaminhamento de novos pedidos de Aprovação, de Aprovação com Análise Complementar e paralisação temporária da funcionalidade no sistema SANFOM.
- 2- Suspensão das decisões e publicações dos pedidos de Aprovação e de Aprovação com Análise Complementar.
- 3- Suspensão das decisões acerca das Primeiras Liberações de Recursos. Justifica-se a medida porque os prazos de execução dos projetos audiovisuais são contados da Primeira Liberação de Recursos.
- 4- Suspensão das decisões de análises que tenham como objetivo viabilizar uma primeira liberação.
- 5- Suspensão da aprovação de análises que se baseiem em informações exclusivamente declaratórias.
- 6- Suspensão das deliberações de análises orçamentárias.
- 7- Suspensão das deliberações de análises de prestação de contas.

(...)

Sobre os procedimentos e análises relacionadas ao Fundo Setorial do Audiovisual:

- 1- Suspensão das publicações de resultado final dos processos seletivos em andamento, e a publicação de novos contratos.
- 2- Suspensão da emissão dos ofícios de autorização de contratação ao BRDE e suspensão da publicação dos extratos dos contratos.
- 3- Os desembolsos dos recursos dos projetos cujos contratos foram publicados até o dia 18/04/2019 serão autorizados e realizados normalmente.
- 4- No que se refere aos Coinvestimentos Regionais, não serão assinados novos Termos. As análises dos editais referentes às ações de Termos já assinados podem seguir normalmente, mas não será autorizada publicação de nenhum edital que envolva a parcela de recursos do FSA.
- 5- Em relação aos programas de apoio geridos pela AIN, novas concessões poderão ser aprovadas apenas na proporção das prestações de contas que forem finalizadas em cada programa. (...)

Ao final do supracitado comunicado, a Agência encerrou dizendo que:

**(...) entende que essas decisões são necessárias para garantir a segurança jurídica da atuação da Agência até que sejam esclarecidos pontos importantes do acórdão.**

Sabemos da apreensão do setor e reafirmamos o nosso compromisso com a continuidade das políticas de fomento audiovisual. Seguiremos buscando todos os caminhos técnicos para solucionar as questões levantadas pelo TCU com celeridade e minimizar os impactos no mercado audiovisual. (Grifos acrescentados).

Em momento subsequente, essa decisão monocrática do Despacho do Diretor Presidente n.º 37-E, de 2019, foi levada ao conhecimento do órgão colegiado da Ancine por ocasião da Reunião de Diretoria Colegiada n.º 722, realizada em 25 de abril de 2019. O voto do Diretor Presidente<sup>102</sup>, à época, reiterou que sua decisão monocrática havia sido embasada em reunião operacional com representantes de diversas unidades internas, inclusive da

<sup>102</sup> Cf. **Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 380, de 25 de abril de 2019**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2019).

Auditoria Interna e da Procuradoria Federal Especializada junto à Ancine, momento no qual se tomou a decisão de:

(...) paralisação temporária de determinadas atividades de fomento até que a matéria pudesse ser examinada pela Diretoria Colegiada, refletindo uma postura conservadora neste primeiro momento, para dar uma maior segurança à operação da Agência, aos gestores e, principalmente, aos servidores.

Além da tomada de conhecimento pela Diretoria Colegiada do Despacho do Diretor Presidente n.º 37-E, de 2019, a Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 380, de 25 de abril de 2019, determinou que a Secretaria de Políticas de Financiamento (SEF) elaborasse um panorama consolidado acerca da capacidade operacional do fomento ao setor audiovisual executado pela Agência.

Nesse cenário de paralisação, diversas reportagens repercutiram o supramencionado Despacho do Diretor Presidente de suspensão das atividades de fomento – “Presidente da Ancine suspende repasse de verbas para o setor audiovisual” (O Globo), “Ancine oficializa suspensão de verbas para produção de novos filmes e séries” (Pipoca Moderna) “Agência que financiou o “boom” do cinema e da TV paga enfrenta a maior crise da história” (Notícias da TV/UOL), “*Brazil’s Ancine Freezes Incentives, Threatening Film-TV Industry Paralysis*” (*Variety*) e “Futuro do audiovisual brasileiro está em cheque, mas potencial não falta” (Exame), “Indústria do cinema se une para enfrentar paralisação do setor” (Entretenimento/UOL), “*La justicia paraliza al cine en el Brasil*” (Ámbito), “Indústria audiovisual se mobiliza contra paralisação” (Rio2C), entre outras matérias difundidas na mídia nacional e internacional. No geral, as notícias informaram que o próprio setor de produção havia sido surpreendido com essa drástica tomada de decisão, e que as atividades de fomento ao setor audiovisual no Brasil estavam, na prática, totalmente paralisadas por aquelas recomendações, e que o futuro do setor era incerto após produções audiovisuais enfrentarem a interrupção por falta de recursos e da crise desencadeada por essa tomada de decisão pela Agência.

Além dessa repercussão junto ao setor audiovisual e à imprensa especializada em cobertura de assuntos afetos a Cultura e Cinema, houve reação também da Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados que, no dia 23 de abril de 2019, realizou reunião<sup>103</sup> de diligência junto ao Ministro Relator do caso “Ancine+Simples”, André Luís de

---

<sup>103</sup> Cf. **Comissão de Cultura se reúne com ministro do TCU para discutir suspensão de repasses ao setor audiovisual.** (PORTUGAL, 2019).

Carvalho, para tratar do Acórdão n.º 721, de 2019, e da suspensão dos repasses pela Ancine aos projetos audiovisuais e consequente paralisação do setor.

Salienta-se que a referida reunião junto à Comissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados também embasou o entendimento do Ministro Relator para manifestação de voto no Acórdão n.º 992, de 30 de abril de 2019, decidindo pelo conhecimento dos Embargos de Declaração Opostos pela Ancine, recebidos pelo TCU em 22 de abril de 2019, mas pela rejeição desses quanto ao mérito.

Observa-se que essa deliberação pelo Plenário impôs, no item 9.2, à Agência um calendário de envio de relatórios bimestrais sobre a efetividade do Plano de Ação, a serem encaminhados nos meses de julho, setembro e novembro de 2019 e janeiro, março e maio de 2020. Além disso, no item 9.4, questionou-se a paralisação promovida pela Agência naquele momento, considerando-a ato ilegítimo, antieconômico e de infração orçamentária-financeira que tumultuou o ambiente de negócios do setor audiovisual brasileiro.

Por fim, esse Acórdão n.º 992, de 2019, no item 9.6, reiterou as determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019, mas, por outro lado, esclareceu que esses comandos não visaram impedir qualquer assinatura de novos contratos de fomento ou de repasse de recursos públicos a projetos audiovisuais pela Ancine.

Aprofundando-se nas evidências disponíveis para análise desses comandos de controle e consequentes desdobramentos sobre o setor audiovisual, a partir dos registros de gravação das sessões da Corte de Contas, nota-se que se o Acórdão n.º 721, de 2019, em um primeiro momento, não suscitou maiores debates ou controvérsias em Plenário e foi deliberado em pouco menos de 2 (dois) minutos, como matéria de praxe consignada nos exatos termos da proposta elaborada pelo Ministro Relator.

Por outro lado, o Acórdão n.º 992, de 2019, foi objeto de discussão no Plenário, por cerca de 30 (trinta) minutos, sendo objeto de divergência e de Declaração de Voto<sup>104</sup> enunciada pelo Ministro Revisor Bruno Dantas, que apontou para a necessidade de acolhimento dos aludidos embargos com o fito de tornar insubsistentes os itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019, suscitadores da paralisação do fomento ao setor audiovisual brasileiro.

Nessa ocasião, o Ministro Revisor, diante do Plenário, pronunciou-se sublinhando que: **i)** o caso de paralisação teve grande repercussão; **ii)** a Agência teria agido de maneira precipitada e equivocada; **iii)** de que ele teria se aprofundado no tema ao receber representantes e advogados do setor em seu gabinete; **iv)** de que seria preciso compreender

---

<sup>104</sup> Peça n.º 320 do TC **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

melhor o modelo de repasse de recursos público para projetos audiovisuais porque não seria equiparável ao modelo tradicional de convênios; e v) de que o Tribunal identificou que existiria uma desorganização no modelo de fomento vigente, mas que isso não implicaria, necessariamente, em ilicitudes. Não obstante a ênfase de tais considerações pronunciadas pelo Ministro Revisor, que aparentemente teriam sido acolhidas pelo Ministro Relator, elas não foram incorporadas ao texto formal do Acórdão n.º 992, publicado em 20 de maio de 2019.

Posteriormente, em face do Acórdão n.º 992, de 2019, também houve a interposição de Embargos de Declaração pelo Ministério Público junto ao TCU, enquanto garantidor e fiscal da Lei junto ao Tribunal, nos termos do inciso IV do art. 81 da LOTCU. Em linhas gerais, o MPTCU identificou que esse Acórdão não refletiu o acolhimento parcial dos embargos da Ancine pelo Plenário, tampouco incorporou as conclusões dos debates e dos aprimoramentos havidos entre os Ministros durante a sessão de julgamento, conforme se depreende dos registros da “Degravação da Sessão Plenário 30/04/2019”<sup>105</sup>. Assim, como decorrência da interposição desse recurso, o Plenário se reuniu para apreciar os embargos dessa vez interpostos pelo MPTCU e assim afastar as contradições e aclarar as obscuridades do Acórdão n.º 992, de 2019.

Nessa ocasião, em uma sessão de julgamento de cerca de 30 (trinta) minutos, o voto<sup>106</sup> do Ministro Revisor, Bruno Dantas, logrou ser a tese vencedora, sendo, por seu turno, acompanhado pelos demais Ministros que decidiram pelo acolhimento dos aludidos embargos opostos pelo MPTCU, em detrimento da posição (vencida) do Ministro Relator, André Luís de Carvalho, que defendia a rejeição desses. Em sua Declaração de Voto, Dantas repisou os argumentos do Ministério Público, recapitulou sua tese de que acordos celebrados para fomento a projetos audiovisuais não seriam equiparáveis a convênios, e também salientou os problemas decorrentes das determinações contidas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019, dando ênfase ao fato de que ameaças de responsabilização pessoal de agentes públicos, da forma que foram exaradas na decisão, poderiam colocar em risco a política pública:

Observo que as determinações desta Corte devem traduzir a concretização, para o caso, da norma na qual se parametrizam e fundamentam, expedindo providências corretivas a serem adotadas pelos gestores a fim de sanar a irregularidade verificada. Nesse sentido, **dispõe a Resolução-TCU 265/2014 que as determinações de adoção de medidas corretivas deverão ser expedidas com prazo definido para cumprimento ou, no caso de situações complexas, acompanhadas de plano de ação com vistas a sanar o problema verificado. Devem ainda ser redigidas de**

---

<sup>105</sup> Peça n.º 358, do TC **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

<sup>106</sup> Declaração de Voto de Ministro Revisor registrada na peça n.º 320 do TC n.º **017.413/2017-6** (Auditoria de Conformidade).

**forma clara, precisa e completa, evidenciando “o que” deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não “como” fazer.**

Feitas essas breves considerações, **verifico que os comandos contidos nos itens 9.4 e 9.5 da deliberação embargada não proporcionam ao jurisdicionado uma medida concreta a ser adotada, com prazo de implementação, situação que consubstancia os requisitos da omissão e da obscuridade, com a consequente necessidade de modificação da decisão (efeitos infringentes).** Da forma como estão redigidos os referidos comandos, fica difícil para o jurisdicionado saber se o Tribunal considerará que as medidas por ele implementadas foram adequadas para garantir a capacidade de análise das prestações de contas pela agência e também a efetiva fiscalização da execução de cada ajuste. **Diante dessa imprecisão, dificilmente um gestor dará continuidade à política pública e assumirá o risco de ser pessoalmente responsabilizado.** (Grifos acrescentados)

Analisando-se opiniões passadas do Ministro Revisor (DANTAS, 2018), nota-se que ele reverberou no aludido voto do Acórdão n.º 1.417, de 2019, preocupação pregressa acerca dos riscos de que o controle externo do Tribunal de Contas possa gerar efeitos deletérios aos atos de gestão pelo Poder Executivo e, conseqüentemente, à execução de políticas públicas, provocando apagão decisório (também conhecido pelo jargão “apagão de canetas”) dos gestores públicos, incluindo os de Agências Reguladoras, infantilização desses gestores, um ambiente carente de ações de controle lastreadas em análise de conseqüências, e até mesmo substituição da figura do gestor público pelo órgão de controle.

Tomando por base esse ângulo de reflexão, é possível afirmar que a tomada de decisão da Ancine enunciada no Despacho do Diretor Presidente n.º 37-E, de 2019, que paralisou o fomento ao setor audiovisual brasileiro, seria mais que a deferência imediata às determinações fixadas nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019, mas também um exemplo categórico que confirmou no cenário da gestão pública brasileira esse risco de “apagão de canetas”, conseqüência essa que extrapolou as intenções “*ex ante*” pretendidas por esses comandos de controle, causando, na prática, graves prejuízos a essa política setorial.

Nesse contexto, o Acórdão n.º 1.417, de 2019, veio de encontro à paralisação deflagrada pelas deliberações contidas nos citados itens, retirando de cena a ameaça de responsabilização em face de eventuais tomadas de decisão de execução de política pública de fomento pela Agência (assinatura de novos contratos com recursos do FSA, aprovação e liberação de recursos para novos projetos, por exemplo) que pudessem ser interpretadas pelo Tribunal de Contas como gestão temerária e danosa ao erário.

No entanto, mesmo que os controvertidos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019 tenham sido declarados insubsistentes pelo Acórdão 1.417, de 2019, os desdobramentos disso na realidade são observáveis, em um primeiro momento, como reações de cautela e precaução por parte de gestores da Ancine para não serem responsabilizados por eventuais atos de gestão

considerados pelo TCU como descolados da real capacidade operacional da Agência. E, em um segundo momento, como movimento de revisão com as subsequentes reformas na gestão e estrutura internas da Ancine, como a mais recente<sup>107</sup> reestruturação e rearranjo envolvendo todas as áreas técnicas internas responsáveis pela execução dos fomentos direto e indireto, mediante a aprovação e publicação da Resolução de Diretoria Colegiada n.º 99, de 23 de julho de 2020.

No passo desses desdobramentos, o debate acerca do dimensionamento das capacidades técnico-financeiro-operacionais da Ancine no presente e para o futuro sustentável de implementação dessa política pública não apenas perdura junto ao TCU como se conecta a outros fatos subsequentes e contemporâneos que tangenciam, igualmente, os “gargalos” dessas capacidades, como o caso de: **i)** abertura de novo processo no TCU, o TC n.º 039.487/2019-9 (Representação), a partir de representação efetuada pelo Ministério Público junto ao TCU para apurar suposta paralisação do fomento ao setor; **ii)** realização de reunião técnica pela Câmara dos Deputados para discutir qual é a situação da Agência; e **iii)** abertura de Procedimento Preparatório n.º 1.30.001.003267/2020-14, pelo Ministério Público Federal no Rio de Janeiro também focado nessa suposta paralisação do fomento ao setor audiovisual.

Então, diante do emaranhado de determinações exaradas pelo TCU que, não obstante as intenções legítimas de gerar conformidade “*ex ante*” sobre ações futuras da Ancine, acabaram, na prática, por gerar efeitos colaterais agudos, como o caso da supracitada tomada de decisão pela paralisação, em abril de 2019, em desfavor da própria política pública setorial, é possível cogitar que a pretensão de se alcançar essa conformidade sem uma análise, inclusive “*ex ante*”, de possíveis consequências dessas ações de controle pelo Tribunal para política pública é uma questão que, em certa medida, já foi destacada no voto do Ministro Revisor, mas que está longe de ser o método majoritário de formulação de decisões pela Corte de Contas.

Tal como destacado em tópicos antecedentes desse estudo de caso, pesquisadores já vêm refletindo acerca dos métodos de auditorias, dos impactos que cada tipo pode gerar na política pública objeto de controle, e da natureza da relação de comunicação entre auditor e auditado. Nesse passo, a literatura especializada já trouxe reflexões sobre as vantagens das chamadas “auditorias de eficiência e de eficácia” (SPECK, 2000) e das “auditorias de impacto” (BRAGA, 2019), pelo fato de serem técnicas mais focadas nos resultados da administração pública (serviços, programas, políticas públicas, entre outros) ou até mesmo mais colaborativas, isto é, menos adversariais da parte do TCU (PEREIRA, 2019), tal como

---

<sup>107</sup> Cf. **Ancine finaliza reestruturação das áreas de fomento**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).

debatido na tese entre *compliance control vs. performance audits*, tratada por Willeman (2016).

Nesse sentido, essa visão mais crítica aos modelos tradicionais de auditoria, que de maneira desequilibrada focam mais no controle de gestor e de atos de gestão do que no aperfeiçoamento e fortalecimento da política pública, permite dizer que as práticas do Tribunal no caso “Ancine+Simple” ainda carecem de mecanismos que equilibrem a exigência de conformidade dos gestores e dos processos de fomento prestações e o regular fluxo de injeção de recursos públicos no setor audiovisual pelos executores dessa política pública.

Nesse sentido, coloca-se o problema de se será possível introduzir nessa relação de controle externo entre Ancine e TCU – cujas auditorias possuem natureza e forma “*a priori*” adversariais e focadas no alcance da conformidade do gestor à lei (ou na eventual punição do gestor improbo) – uma metodologia de avaliação de impactos desses processos de controle de conformidade sobre a política pública focalizada no setor audiovisual, de modo a preservá-la de efeitos deletérios ou, na ocorrência desses, mitigar os danos gerados sobre a implementação dessa política, evitando-se outra paralisação da política pública de fomento ao setor audiovisual, tal como ocorrida em abril de 2019.

Dessarte, relacionam-se, a seguir, desdobramentos já observáveis que podem ser agrupados nesse Impacto III que vem remodelando e de certa forma “enxugando” os aparatos e estruturas burocráticas de implementação da Política Nacional do Audiovisual. Sendo esses desdobramentos associados ou correlacionados à ação do TCU de questionamento frente às reais capacidades técnico-financeiro-operacionais da Ancine de executar no presente e no futuro as ações de fomento determinadas por essa política pública.

Desdobramentos observados relacionados ao Impacto III:

a. Levantamento das reais capacidades operacionais da Ancine para fomento ao setor audiovisual, prospecção de cenários (preliminares) para mitigação da situação crítica encontrada em suas áreas técnicas executoras das operações de fomento direto e indireto, e comunicação<sup>108</sup> disso ao TCU. Para isso, a pedido da Diretoria Colegiada da Ancine, a Secretaria de Política de Financiamento, em Relatório de Ações de Fomento (2018-2019)<sup>109</sup>, descreveu, detalhadamente, a situação operacional de cada uma das unidades de fomento, cotejando a situação encontrada com os seguintes cenários compilados nas Tabelas 18, 19, 20 e 21:

---

<sup>108</sup> Peça n.º 160 do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

<sup>109</sup> Peça n.º 158 do TC 011.908/2018-1(Representação).

**Tabela 18. Cenário 1.**

<b>Mantidas as operações de fomento da Ancine.</b>
Mantendo-se o fluxo atual de entrada de projetos audiovisuais e de ações de enfrentamento do passivo apurado junto ao TCU.
Seria necessário alocar cerca de 259 servidores adicionais à Ancine para manutenção da operação das linhas de fomento direto e indireto e para o tratamento da prestação de contas “passivo” em 4 anos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Ações de Fomento (2018-2019).

**Tabela 19. Cenário 2.**

<b>Ajustamento do volume de entrada de novos projetos à real capacidade da Agência.</b>
Seria necessário reduzir a entrada de novos projetos em 25% (vinte e cinco) e efetuar a limitação do volume de recursos do FSA operados pela Ancine em R\$ 320 milhões/ano, para as linhas de investimento, e R\$ 80 milhões/ano para as linhas de crédito

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Ações de Fomento (2018-2019).

**Tabela 20. Cenário 3.**

<b>Ajustamento do volume de entrada de novos projetos compatível com o processamento das novas prestações de contas geradas</b>
Para alcance do ponto de equilíbrio entre entrada de novos projetos (fomento direto e indireto) e processamento das respectivas prestações de contas (descartado o passivo existente).
Seria necessário reduzir em 90% o volume de recursos de fomento indireto (leis de incentivo) e em 80 % o volume de recursos de fomento direto (FSA).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Ações de Fomento (2018-2019).

**Tabela 21. Cenário 4.**

<b>Acréscimo de 80 servidores à Ancine para às atividades de fomento e de prestação de contas</b>
<b>Subcenário 4.1</b>
Atendendo a 50 % da demanda atual de projetos entrantes
Processa em termos de mecanismo de incentivos (fomento indireto): 610 aprovações, 225 análises complementares, e 138 1ª liberações
Processa em investimentos custeados com recursos do FSA: R\$ 300 milhões em investimento
Processamento do passivo de prestações de contas: 12 anos
<b>Subcenário 4.2</b>
Atendendo a 40 % da demanda atual de projetos entrantes
Processa em termos de mecanismo de incentivos (fomento indireto): 488 aprovações, 180 análises complementares, e 110 1ª liberações
Processa em investimentos custeados com recursos do FSA: R\$ 240 milhões em investimento
Processamento do passivo de prestação de contas: 11 anos
<b>Subcenário 4.3</b>
Atendendo a 30 % da demanda atual de projetos entrantes
Processa em termos de mecanismo de incentivos (fomento indireto): 366 aprovações, 135 análises complementares, e 83 1ª liberações
Processa em investimentos custeados com recursos do FSA: R\$ 180 milhões em investimento
Processamento do passivo de prestação de contas: 10 anos
<b>Subcenário 4.4</b>
Atendendo a 20 % da demanda atual de projetos entrantes
Processa em termos de mecanismo de incentivos (fomento indireto): 244 aprovações, 90 análises complementares, e 55 1ª liberações
Processa em investimentos custeados com recursos do FSA: R\$ 120 milhões em investimento
Processamento do passivo de prestação de contas: 9 anos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Ações de Fomento (2018-2019).

**b.** Poucos editais com recursos do FSA foram lançados desde 2019. Em 2019, houve o lançamento de 1 (um) edital “Chamada Pública BRDE/FSA Coprodução Internacional 2019, em 23 de janeiro de 2019, com recursos de investimento do Fundo Setorial (FSA). Edital que, por sua vez, foi retificado em 16 de outubro de 2020 pela Ancine e pelo BRDE, conforme publicação no Diário Oficial da União (DOU), e que também se encontra em fase

inicial de execução, não tendo sido efetuada e divulgada a seleção das propostas, tampouco a habilitação das proponentes. Em 2020, houve o lançamento de 1 (um) edital “Programa Especial de Apoio ao Pequeno Exibidor (PEAPE 2020)”, com vistas a destinar aos agentes econômicos do elo de exibição recursos de apoio financeiro não reembolsáveis para enfrentamento da crise decorrente da Pandemia da Covid-19 que impôs o fechamento das salas de cinema ao público consumidor. Nesse caso, a partir das cláusulas do 8.1 do referido edital, nota-se que essa seleção conta com metodologia de prestação de contas própria e não se confundirá com aquelas regras de prestação de contas de fomento direto e fomento indireto a projetos audiovisuais alvos de atenção do TCU.

c. Redução no número de aprovações de projetos audiovisuais. Conforme relatório bimestral<sup>110</sup> enviado pela Ancine em novembro de 2019, a Agência afirma, a partir das informações técnicas do aludido em Relatório de Ações de Fomento (2018-2019)<sup>111</sup>, que precisou adequar sua capacidade operacional e, assim, enfrentar a crise sistêmica resultante de sua hipertrofia administrativa. Para isso, extinguiu, em 6 de setembro de 2019, a aprovação automática de projetos audiovisuais – isto é, autorização para captar via mecanismos de leis de incentivo –, mediante a revogação dos incisos I e II do art. 1º, inciso I do art. 2º, e dos incisos I, II, III do art. 3º da Portaria Ancine n.º 262-E, de 24 de agosto de 2017, restabelecendo e, ao mesmo tempo, centralizando o fluxo decisório, antes disperso em unidades de fomento da Agência, em seu órgão colegiado (instância decisória máxima), a quem compete, no presente, efetuar a análise de cada aprovação submetida à Agência pelas proponentes. À vista disso, para aferição dos impactos dessa medida administrativa, foi requerido, por meio da plataforma *on-line* de acesso à informação<sup>112</sup> a seguinte informação “número de projetos aprovados (autorizados a captar) por ano”, sendo obtida as seguintes informações referentes a data de 15 de outubro de 2020, conforme Gráfico (Figura 12) abaixo.

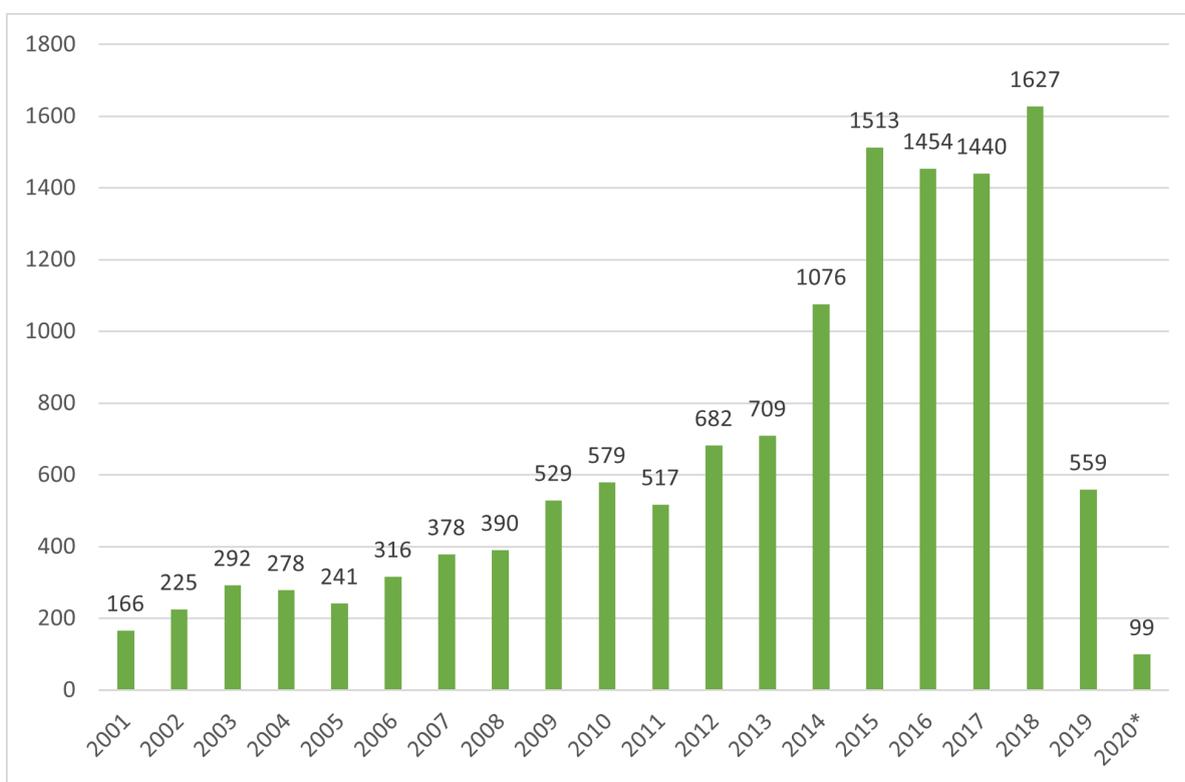
---

<sup>110</sup> Peça n.º 168 do TC **011.908/2018-1** (Representação).

<sup>111</sup> Peça n.º 158 do TC **011.908/2018-1** (Representação).

<sup>112</sup> Pedido de acesso à informação n.º 01481.000702/2020-42, requerido por meio da página eletrônica sistema.ouvidorias.gov.br.

**Figura 12. Gráfico - Número de projetos aprovados (autorizados a captar via mecanismos de leis de incentivos) por ano 2001-2020\*.**



\*Data de referência dos dados: 2001 a 15 de outubro de 2020.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados via acesso à informação pedido n.º 01481.000702/2020-42.

Relativamente a essa aferição apresentada nesse Gráfico (Figura 12), salienta-se que, embora essa medida administrativa de centralização das tomadas de decisão para a instância decisória máxima da Agência seja recente e os dados do ano de 2020 sejam parciais (até o mês de outubro), os números apurados, do ano de criação da Agência ao referido mês, sinalizam para tendência de significativa redução de projetos autorizados a captar via mecanismos de leis de incentivo. Resultado que, aparentemente, está em linha com o objetivo pretendido pelo controle externo do TCU e atendido pela Agência, conforme comunicado no Relatório Bimestral de novembro de 2019 reportado à Secex-RJ, que foi o de adotar medida emergencial de adequação de sua capacidade operacional tendo por base proposta de sua área técnica interna contida na Proposta de Ação de Atos Normativos Internos n.º 2-E/2019/SEF.

**d.** Percepções externas destoantes acerca da capacidade operacional da Ancine. A partir dos aludidos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão n.º 721, de 2019, a Agência foi instada a levantar diversos dados internos acerca do fluxo de trabalho de suas unidades internas

responsáveis pelos processos administrativos de fomento ao setor audiovisual e, a partir disso, diagnosticar sua real capacidade operacional e, assim, planejar e dimensionar suas ações presentes e futuras dentro dos limites dessa capacidade. Nesse contexto, a Agência e a Secex-RJ, após cerca de 3 anos de forte interação, compartilharam esse conjunto de informações e, aparentemente, compreendem os reais limites técnicos que hoje condicionam essa capacidade. No entanto, outras instâncias de controle, inclusive do próprio TCU, não conhecendo a fundo essa realidade, no momento, indagam como está o funcionamento da Agência, se existe (ou não) paralisação do fomento ao setor audiovisual e, até mesmo, se haveria intencionalidade e consequente responsabilidade quanto a isso. A partir de tais indagações, observa-se abertura de novos processos e a realização de procedimentos para tomada de conhecimento da real situação na qual se encontra a Agência, como, por exemplo: **i)** abertura de novo processo no TCU, o TC 039.487/2019-9 (Representação), a partir de representação efetuada pelo Ministério Público junto ao TCU para apurar “*Paralisação de projetos para o cinema e a televisão, com o risco da perda de recursos financeiros que seriam destinados a centenas de produções culturais na área de audiovisual (...)*”; **ii)** realização de reunião técnica “Atual situação da Ancine” pela Câmara dos Deputados – com participação de parlamentares da Comissão Permanente de Cultura, agentes do mercado audiovisual, Ministério Público Federal, agente financeiro do FSA (BRDE) –; e **iii)** abertura de Procedimento Preparatório n.º 1.30.001.003267/2020-14 pelo Ministério Público Federal no Rio de Janeiro<sup>113</sup>, no qual se questiona o motivo da redução de contratação de projetos subvencionados com recursos do FSA em 2019 e 2020 e também solicita um plano de metas da Agência.

**e.** Alteração da metodologia de prestação de contas com redução de tempo estimado para superação do passivo existente. Houve a aprovação pela Ancine de nova metodologia de prestação de contas que viabilizará a análise de todos os documentos fiscais do passivo (atualizado) de 4.160 projetos em situação de prestação de contas, em um prazo estimado de até 4 (quatro) anos, a partir de critérios de materialidade, relevância e custo-benefício. Segundo a Agência<sup>114</sup>, o prazo antes dessa nova metodologia era de cerca de 20 anos para superação desse passivo.

**f.** Supervisão da Secex-RJ dos trabalhos de criação dos critérios dessa metodologia em sede de processo de Monitoramento. Nesse caso, em que pese as advertências do Ministro

---

<sup>113</sup> Cf. **Ancine atende MPF e disponibiliza dados do Fundo Setorial do Audiovisual**. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020).

<sup>114</sup> Cf. **Ancine aprova nova metodologia de prestação de contas**. (ANCINE, 2020).

Revisor Bruno Dantas, exaradas em sua Declaração de Voto (tese vencedora no Acórdão n.º 1.417, de 2019), alertando para o fato de que o órgão de controle não deveria interferir no “como fazer” do gestor público, observa-se que a Secex-RJ informou nos autos do processo de Monitoramento, o TC 040.341/2019-4, que atuou na supervisão do trabalho da Agência para criação dos critérios dessa nova metodologia. Diante desse fato, não obstante eventuais resultados positivos a serem logrados pela nova metodologia, verifica-se, diante de ocorrências como essa, posições diametralmente opostas a esse tipo de posicionamento pelo Tribunal, como a do Ministro Dantas, que critica situações de substituição da figura do gestor público pelo órgão de controle. Crítica também encampada pelo Observatório do TCU da FGV/SP que vem sinalizando, a partir de análise de outros casos de Agências auditadas pelo TCU, para o risco de hipertrofia do órgão de controle em detrimento da autonomia, sobretudo finalística, do órgão regulador, quando adota uma posição de “meta-regulador” e de tutor do agente regulador.

Outro importante fato que denota a dimensão alcançada por esse Impacto III afeto à capacidade operacional, foi a discussão da perda do quórum do colegiado da Ancine, em setembro de 2019, assunto que se tornou objeto de interesse do controle externo por parte do Tribunal. No Acórdão n.º 12.501, de 2019, de encerramento do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação) a 2ª Câmara do Tribunal se dirigiu ao Ministério de Turismo (sucessor do Ministério da Cidadania) determinando que esse órgão tomasse medidas cabíveis para corrigir e superar a perda da colegialidade existente naquele momento na Agência. Conforme os autos do aludido processo, a Secex-RJ, em peça de Instrução<sup>115</sup> antecedente a esse Acórdão, introduziu o assunto da perda da colegialidade da Ancine, sob o argumento de que essa situação poderia resultar em paralisia do ente e, conseqüente, paralisia da gestão devido à perda do quórum mínimo para deliberações de Diretoria Colegiada, enuncia a recomendação de que fosse dado conhecimento desse cenário encontrado ao Ministério nos seguintes termos:

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

(...)

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; (...) (Grifos acrescentados).

<sup>115</sup> Peça n.º 165 do TC n.º **011.908/2018-1** (Representação).

Contextualizado o momento dessa manifestação da unidade técnica da Corte de Contas, em 20 de setembro de 2019, a Ancine havia perdido o quórum mínimo para Deliberações de Diretoria Colegiada, conforme Ata da Reunião Ancine, de 3 de setembro de 2019<sup>116</sup>:

A Reunião de Diretoria Colegiada n.º 736, programada para a presente data, **não pôde ser instalada em razão da presença de apenas dois diretores e, portanto, da insuficiência de quórum** na forma do disposto no art. 7º da Resolução de Diretoria Colegiada n.º 59/2014. (Grifos acrescentados).

Diante da sugestão proferida pela Secex-RJ, o Acórdão n.º 12.501, 2ª Câmara, com fulcro no inciso II do art. 250 do RITCU determinou, por meio do item 9.4, ao Ministério que adotasse:

(...) 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. (Grifos acrescentados).

Logo, perante as dificuldades inclusive de instalação de quórum para apreciação e deliberação de matérias pela mais alta instância decisória da Agência, a 2ª Câmara também se manifestou a respeito disso porque tal ocorrência obstaculizava a tomada de decisão, inclusive em matérias de fomento e de interesse do Tribunal para correção de rumo que a Agência estava implementando para enfrentamento do passivo de prestações de contas e para reformulação de sua gestão interna com vistas ao melhor controle e acompanhamento de projetos audiovisuais subvencionados com recursos públicos. Nesse sentido, foram observados os seguintes desdobramentos associados a essa determinação pela 2ª Câmara:

**a.** Comunicação formal ao Secretário Executivo do Ministério do Turismo. O Ofício n.º 1.442, de 2019, do Tribunal, comunica o teor do Acórdão 12.502, de 2019, da 2ª Câmara, salientando a necessidade de adoção de medidas administrativas em caso de recomendação ou de determinação dirigida ao órgão.

**b.** A partir do recebimento desse Ofício, a Assessoria Especial do Ministério do Turismo comunicou ao Tribunal ter atendido ao referido comando de controle mediante o envio de listagem de nomes de servidores que pudessem ocupar as vagas de diretores substitutos, consoante a legislação de regência de designação de diretos substitutos (Lei n.º 9.986, de 2000, alterada pela Lei 13.848, de 2019). Listagem que resultou nas designações:

---

<sup>116</sup> Cf. **Ata de Reunião de 03 de setembro de 2019**. (ANCINE 2019).

Decreto de 14 de janeiro de 2020 e Decreto de 31 de janeiro de 2020, publicadas em Diário Oficial da União (DOU).

c. **Recomposição do quórum mínimo da Diretoria Colegiada da Ancine.** Em 13 de fevereiro de 2020, com a presença do quórum mínimo exigido pelo Regimento Interno da Agência, houve a instalação da Reunião de Diretoria Colegiada de n.º 736. Nesse caso, é possível dizer que o comando de controle focado na preocupação do restabelecimento da capacidade decisória da Agência foi ao encontro do mecanismo de lista de substituição de diretores, previsto pela Nova Lei das Agências Reguladoras (Lei n.º 13.848, de 2019) e executado pelo Poder Executivo, enquanto indicações definitivas de diretores aguardam o rito ordinário de sabatina no Senado Federal.

Por fim, relativamente ao Impacto III, registra-se que esse tema chegou às instâncias de governança da política pública, como o Comitê Gestor do Fundo Setorial do (CGFSA)<sup>117</sup>. Em reunião desse Comitê em 10 de fevereiro de 2020, o tema da capacidade operacional da Ancine foi levado ao conhecimento de seus membros, momento no qual a Agência expôs as determinações dos órgãos de controle para a adequação dessa capacidade correlacionando esse fato ao *status* de execução físico-financeira do fundo pela Agência.

Relato esse que foi reiterado na reunião do dia 12 de agosto de 2020 do CGFSA<sup>118</sup>, momento no qual a Agência reintroduziu o assunto de sua capacidade operacional para executar as ações atinentes ao FSA, destacando o passivo de mais de 4 mil projetos pendentes de análise de prestação de contas, bem como outro passivo “fila” de contratação das linhas de investimento direto do fundo de cerca de 710 projetos audiovisuais, além de destacar as demais iniciativas que o órgão regulador está tomando para revisões normativas, reorganização internas e melhorias de sistemas informacionais.

Nessas duas ocasiões, não houve nenhum comando expresso e direto enunciado pelo CGFSA com vistas à mitigação dos “gargalos” enfrentados pela Ancine junto ao TCU, possivelmente, pelo fato de esse órgão de governança entender que as medidas adotadas pela Agência teriam sido suficientes e satisfatórias na gestão e execução do FSA.

---

<sup>117</sup> Cf. **Ata da 55ª Reunião do Comitê Gestor do FSA (CGFSA)**, realizada em 10 de fevereiro de 2020. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020)

<sup>118</sup> Cf. **Ata da 57ª Reunião do Comitê Gestor do FSA (CGFSA)**, realizada em 12 de agosto de 2020. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).

#### 6.1.4 Impacto IV - “Redesenho de toda estrutura de fomento ao setor e revisão de normativos internos do principal ente executor das ações de fomento da Política Nacional do Audiovisual, a Ancine.”

Tanto na Auditoria de Conformidade (TC n.º 017.413/2017-6) como no processo de Representação (TC n.º 011.908/2018-1), exigiu-se da Ancine a apresentação de Plano de Ação para reanálise e superação do passivo apurado pelos auditores em conformidade com uma nova metodologia substitutiva da “Ancine+Simples”, abandonando-se, portanto as premissas (informações declaratórias e análises amostrais) da antiga metodologia simplificada, isso com o objetivo de dotar a Agência de uma nova estrutura de gestão para acompanhamento da execução dos projetos e para análise de todas as prestações de contas.

De acordo com o Glossário de Termos do Controle Externo, Portaria Segecex n.º 27 de 24 de outubro de 2017<sup>119</sup>, Plano de Ação é o

(...) documento elaborado pelo gestor do órgão/entidade fiscalizado explicitando as medidas que serão tomadas para fins de cumprimento de deliberações proferidas pelo Tribunal, contendo, no mínimo, **as ações que serão tomadas, os responsáveis por elas e os prazos de implementação**. Para determinadas deliberações, é recomendável, ainda, que o plano de ação contemple alguns elementos de medida, como **indicadores e metas, e, quando possível, os benefícios efetivos advindos do atendimento das deliberações**. (Grifos acrescentados).

A Portaria Segecex n.º 27 de 19 de outubro de 2009 reproduz esse mesmo conceito e também traz entre seus anexos modelos de referência para confecção desse tipo de documento pelo ente auditado. Dentre as diligências e comunicações ocorridas entre Ancine e TCU, não foram identificados esses elementos adicionais “indicadores, metas e benefícios” no Plano apresentado até o momento pela Ancine.

Conquanto, foi possível identificar os sucessivos comunicados da Agência reportando à Secex-RJ o andamento da elaboração definitiva do documento, bem como os agentes (servidores) responsáveis pelas ações. O que permitiria dizer que, possivelmente, uma versão definitiva, agregando todas as ações para cumprimento das determinações da Auditoria de Conformidade e da Representação, estivesse ainda em andamento e finalização.

Manifestação<sup>120</sup> da unidade técnica, Secex-RJ, emitida em 30 de abril de 2020, também apontou para o fato de que o Plano de Ação ainda não havia sido concluído, porém, salientava que medidas tomadas pela Ancine para resolução das irregularidades e para superação do passivo vinham sendo reportadas regularmente pela Agência, por meio de envio de relatórios bimestrais, contendo a comprovação da efetividade da execução dessas medidas.

<sup>119</sup> Cf. **Portaria-Segecex N° 27 de 24 de Outubro de 2017**. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

<sup>120</sup> Peça n.º 87 do TC n.º **040.341/2019-4** (Monitoramento).

Esse monitoramento, com *status* em tramitação na 2ª Câmara do Tribunal, vem sendo registrado por meio do TC n.º 040.341/2019-4, aberto por determinação do Acórdão n.º 12.502, de 2019, 2ª Câmara. Portanto, a exigência do Plano de Ação e da apresentação dos respectivos relatórios comprobatórios de sua efetividade têm gerado diversas ações saneadoras tomadas por parte da Agência, o que denotaria uma forte deferência do órgão regulador para com o órgão de controle.

Conseqüentemente, observa-se que, embora a Agência tenha alcançado certo êxito em sede de defesa após os efeitos infringentes dos embargos de declaração – inclusive opostos pelo MPTCU e benéficos e ela – e mesmo após a admissibilidade de seu requerimento de reexame em face do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, independentemente do desfecho do julgamento desse recurso, a Ancine já vem implementando profundas mudanças em sua estrutura de implementação e de controle da política pública de fomento focalizada no setor audiovisual.

Detalhando tal situação, destaca-se que se, de um lado, a exigência de apresentação de Plano de Ação para reanálise de todas as prestações de contas regidas pelo procedimento simplificado da “Ancine+Simples” – tal como determinado pelo item 9.2.2 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário – ainda está suspensa devido ao pedido de reexame interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo) no processo de Auditoria de Conformidade (TC n.º 017.413/2017-6). Por outro lado, o item 9.3.3 do Acórdão n.º 4.835, de 2018, 2ª Câmara, no processo de Representação (TC n.º 011.908/2018-1), também teria exigido da Ancine e do Ministério da Cultura (atual Secretaria Especial de Cultura do MTur) a apresentação de Plano de Ação com todas as providências a serem tomadas. Tratando-se, portanto, de determinação que vem sendo monitorada pela unidade técnica, Secex-RJ, pois não foi alcançada pelos efeitos da referida suspensão, nos termos dos artigos 285 e 286 do RITCU.

Feitas essas considerações preliminares acerca do *status* híbrido da exigência desse Plano de Ação – concomitantemente pendente de exame recursal, devido ao efeito suspensivo, mas dotada de força cogente geradora de profundas mudanças na Ancine –, a partir da análise dos autos, foi possível verificar que o Plano de Ação apresentado<sup>121</sup> pela Ancine é composto por três documentos demonstrativos de seu planejamento: Nota Técnica de apresentação do Plano (Nota Técnica n.º 2-E/SEC/2018); Planilha de Ações previstas no Plano; Planilha de Ações detalhando os agentes responsáveis de acordo com a chamada Matriz RACI (*Responsible, Accountable, Consulted, Informed*).

---

<sup>121</sup> Peça n.º 86 TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

Com base nesses documentos de apresentação de seu planejamento, a Ancine listou todas as medidas administrativas que pretendia implementar, subdivididas nos seguintes eixos: (i) revisão do modelo de aprovação e acompanhamento de projetos; (ii) criação do novo modelo de prestação de contas e da execução de recursos; (iii) aprimoramento da gestão, normativa e de procedimentos; (iv) ajuste da capacidade operacional; e (v) superação do passivo de prestação de contas. Na Tabela 22 abaixo, estão detalhadas as tomadas de decisão da “alta gestão” (Diretoria Colegiada) para formalização e entrega desse Plano junto ao TCU.

**Tabela 22. Tomadas de decisão para construção do Plano de Ação pela Ancine junto ao TCU.**

<b>Ato administrativo</b>	<b>Tomada de decisão</b>	<b>Peça processual</b>
DESPACHO DA DIRETORIA COLEGIADA N.º 10-E, DE 23 DE AGOSTO DE 2018.	Conhecimento pela Diretoria Colegiada do Plano de Ação Preliminar elaborado pelas unidades técnicas da Agência (Exposição de Assunto n.º 1-E/2018/-SEC)	Peça 86, TC n.º 011.908/2018-1
DELIBERAÇÃO DE DIRETORIA COLEGIADA N.º 674-E, DE 04 de setembro de 2018	“A Diretoria Colegiada (...) decidiu por unanimidade pela aprovação do Plano de Ação conforme Nota Técnica n.º 2-E/SEC/2018 (SEI 0973482) e Anexos (SEI 0973496 e SEI 0973498), ficando determinado o seu imediato encaminhamento ao Ministério da Cultura - MinC e ao Tribunal de Contas da União - TCU.”	Peça n. 86, TC n.º 011.908/2018-1
DELIBERAÇÃO DE DIRETORIA COLEGIADA N.º 910-E, DE 2018	“(...) a Diretoria Colegiada decidiu, com abstenções do Diretor Alex Braga e da Diretora Debora Ivanov, pela aprovação da complementação ao Plano de Ação, a ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União - TCU até a data de 03/12/2018.”	Peça 93, TC n.º 011.908/2018-1
DELIBERAÇÃO DE DIRETORIA COLEGIADA N.º 320-E, DE 2020	“(...)A Diretoria Colegiada, com base na Proposta de Ação n.º 8-E/2020/SEF (SEI 1637412) e no Despacho n.º 124-E/2020/SEF (SEI 1637420), e, ainda, considerando a urgência para o enfrentamento do atual passivo de prestação de contas, a necessidade da não formação de um passivo futuro e a obrigatoriedade do princípio da prestação de contas, decidiu por unanimidade: a) aprovar a metodologia desenvolvida pelo Grupo de Trabalho (GT) para a análise completa dos documentos fiscais do passivo de prestação de contas, afastando-se os métodos por amostragem e a utilização de informações meramente declaratórias, com a consequente	Peça 123 do TC n.º 040.341/2019-4

	comunicação ao Tribunal de Contas da União (TCU); b) determinar à Superintendência de Prestação de Contas (SPR) que coordene os procedimentos para implementação da metodologia aprovada; e c) determinar ao GT a proposição de reunião executiva para a apreciação das soluções tecnológicas da área da prestação de contas.”	
--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Para comprovação da consecução das ações administrativas previstas nesses eixos e demonstração dos resultados, a Agência apresentou, até o momento, os seguintes relatórios bimestrais: em julho de 2019 (Relatório n.º 4-E/2019/SEC<sup>122</sup>); em setembro de 2019 (Relatório n.º 5-E/2019/SEF); em novembro de 2019 (Relatório n.º 7-E/2019/SEF); em janeiro de 2020 (Relatório n.º 1-E/2020/SEF); em março de 2020<sup>123</sup> (Relatório n.º 2-E/2020/SEF), consoante determinação contida no item 9.2 do Acórdão n.º 992, de 2019, Plenário:

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

À vista disso, é possível afirmar que esse envio regular tem denotado forte alinhamento da Ancine para com os comandos de controle da Corte de Contas, não obstante a possibilidade de resultado futuro (e eventualmente benéfico a ela) de seu requerimento de reexame do Acórdão n.º 721, de 2019, que, no momento, está sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, desde 09 de agosto de 2019, e sem tramitações ou outras evidências nos autos que indiquem marcação de sessão de julgamento pelo Plenário.

Nota-se, portanto, que a exigência e o periódico monitoramento desses relatórios pela unidade técnica mantêm ativo o *enforcement* gerado pelas determinações de controle externo e têm desencadeado uma série de medidas administrativas demonstrativas dessa deferência

<sup>122</sup> Peça n.º 150 do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

<sup>123</sup> Peça n.º 41 do TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento)

por parte do órgão regulador. Nessa fase de acompanhamento, um conjunto de medidas já executadas pela Agência foi recepcionado pela Secex-RJ, que, em geral, tem reconhecido os esforços da Ancine para atender aos comandos de controle, consoante se depreende da leitura de seus relatórios técnicos<sup>124</sup> expedidos em 29 de julho de 2019, 13 de dezembro de 2019, 30 de abril de 2020, e 13 de julho de 2020.

Dessa maneira, verifica-se nos autos do processo de Monitoramento (TC n.º 040.341/2019-4) que cada conjunto de medidas administrativas tomadas e efetivamente implementadas configuram blocos de entregas que vem sendo avaliados pela Secex-RJ e deliberados pela 2ª Câmara do Tribunal, sendo alguns já computados com *status* “cumprido” e outros “em cumprimento”.

Assim, relativamente ao quarto Impacto, o Plano de Ação – que foi formalmente aprovado pela 2ª Câmara do TCU, por meio do item 9.1 do Acórdão n.º 12.897, de 17 de novembro de 2020 – e os relatórios bimestrais pela Ancine representam uma importante dimensão da interação e comunicação institucionais entre órgão auditado e órgão de controle, comunicando, formalizando, e demonstrando o planejamento do redesenho da política pública que está em prática no âmbito da Agência. Nesse sentido, seriam essas as evidências que sustentam esse aspecto do impacto aqui abordado:

- a. Elaboração e aprovação das entregas pretendidas junto ao TCU pela Diretoria Colegiada Ancine.
- b. Execução de ações do Plano de Ação pela Ancine junto ao TCU, inclusive antes de sua aprovação formal pela 2ª Câmara, em 17 de novembro de 2020.
- c. Envio tempestivo de relatórios bimestrais comprobatórios das ações realizadas pela Agência.
- d. Monitoramento sistemático das ações pela unidade técnica do TCU, Secex-RJ.
- e. Manifestação, tanto pela unidade técnica quanto pela 2ª Câmara da Corte de Contas, de que as medidas tomadas pela Agência têm sido satisfatórias, conforme declarado no Acórdão n.º 5.948, de 26 de maio de 2020, e no Acórdão 12.897, de 17 de novembro de 2020 (TC n.º 040.341/2019-4).

Outra dimensão importante desse Impacto IV tem sido as sucessivas revisões dos padrões jurídicos de organização das ações de fomento executadas pela Ancine, ou, em outras palavras, o redesenho daquilo que o jurista Diogo R. Coutinho (2013, p. 184) denomina como

---

124

Peça n.º 155, do TC n.º 011.908/2018-1; peça n.º 13, TC n.º 040.341/2019-4, peça n.º 87, TC n.º 040.341/2019-4, peça n.º 123 do TC n.º 040.341/2019-4, respectivamente.

“modelagem institucional necessária à implementação de políticas” condensada em um arcabouço de direito público no qual se define papéis e tarefas executivas, competências, ritos de interação processual entre ente público fomentador e proponente (particular) fomentado, entre outros aspectos indispensáveis a concreção das ações de fomento público.

Neste caso, os padrões e arcabouço jurídicos de sustentação da “Ancine+Simples” foram considerados irregulares pelo Tribunal e, a partir dessa interpretação de controle, inaugurou-se um extenso processo de revisão e substituição das Instruções Normativas da Ancine n.º 124 e n.º 125, de 2015 que regiam cada etapa do projeto fomentado, da aprovação (autorização para captação de recursos públicos) à prestação de contas (comprovação das despesas, análise do objeto pactuado entregue pela proponente, entre outras checagens realizadas pela Agência). Sob essa dimensão, observam-se ritos, procedimentos e prazos processuais sendo revistos, em profundidade, o que é perceptível a partir dos seguintes desdobramentos verificados:

**a.** Publicação da Instrução Normativa n.º 150, de 25 de setembro de 2019<sup>125</sup>, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2020, que além de revogar a IN n.º 124, de 2015, e, conseqüentemente, extinguir a “Ancine+Simples”, estabeleceu novos critérios mais rígidos para análise de prestações de contas de projetos audiovisuais subvencionados com recursos públicos, em deferência à aludida determinação do órgão de controle. Com isso, ocorreu o fim do emprego da metodologia por amostragem, sendo obrigatória a análise de todas as prestações de contas de projetos audiovisuais, seja de fomento direto ou indireto, assim como a verificação de todos os documentos fiscais comprobatórios das despesas executadas pelos proponentes. Houve também a proibição de pagamento de despesas mediante saques em espécie ou cheques, além de uma maior inspeção sobre a compatibilidade entre data de realização da despesa e data do pagamento, sendo vedada a aceitação de documentos comprobatórios emitidos após a data da transação financeira de pagamento.

**b.** Revisão da IN n.º 150, de 2019, mediante publicação de Notícia Regulatória n.º 5 de, de 2020, para coleta de avaliações e de sugestões junto ao mercado audiovisual e aos demais interessados. Tal medida ocorreu porque a Deliberação *ad referendum* n.º 49, de 23 de setembro de 2019, determinou que esse normativo fosse reavaliado, após 6 (seis) meses de sua entrada em vigor, e, eventualmente revisto e aperfeiçoado pela Agência.

**c.** Revisão e posterior substituição da IN n.º 125, de 2015. Em uma primeira etapa, na qual houve a publicação da Instrução Normativa n.º 149, de 17 de setembro de 2019, que

---

<sup>125</sup> Cf. **Ancine publica nova Instrução Normativa sobre execução de recursos públicos e prestação de contas.** (ANCINE, 2019).

revisou aquela IN, extinguindo procedimentos em duplicidade, unificando etapas de acompanhamento da execução dos projetos, além de elevar o percentual mínimo de captação exigida de 50% para 80% para liberação dos recursos de fomento indireto (mecanismos de leis de incentivo), o que segundo justificativa da Agência<sup>126</sup> traria uma maior garantia de viabilidade da execução e da conclusão da obra audiovisual. Em uma segunda fase, por meio da Notícia Regulatória n.º04-E, de 25 de junho de 2020, foi aberta Consulta Pública, encerrada em 6 de outubro de 2020, acerca de minuta de regulamento de substituição deste normativo. De acordo com a Agência<sup>127</sup> a medida visou atender ao plano de ação pactuado junto ao TCU e, com isso, restabelecer sua capacidade operacional, superação do passivo de análise de projetos, além de aumentar a segurança na execução de aportes de recursos públicos em projetos audiovisuais. Ademais, consoante a aludida Notícia Regulatória, a nova IN unificará os procedimentos de acompanhamento e de controle dos fomentos direto e indireto, até então dispersos e duplicados em processos de trabalho internos à Ancine. Importante notar que preliminarmente à abertura dessa Consulta Pública, a Ancine apresentou<sup>128</sup> à unidade técnica do TCU os termos da proposta de alteração da IN n.º 125, de 2015.

**d.** Participação crítica de parte do setor audiovisual organizado mediante a manifestação de entidades representativas (sindicatos e associações), sobretudo, vinculadas ao elo de produção, em face dos aludidos processos de revisão e revogação normativas desencadeados pela Ancine para cumprimento da determinação expedida pela Corte de Contas que exigiu a substituição dos citados regulamentos. Para o Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp)<sup>129</sup>, tais processos deveriam estar embasados em Análises de Impacto Regulatório (AIR), ou, ao menos, a dispensa e a não realização dessas análises deveria ser mais bem motivadas pela Ancine. Isso porque para esse Sindicato as modificações propostas pelas aludidas Notícias Regulatórias não contemplam a realidade das práticas e dos modelos de negócio da indústria audiovisual brasileira. Em igual medida, em evento virtual “webnário”<sup>130</sup> para discussão da revisão da IN n.º 125, de 2015, a Associação das Produtoras Independentes do Audiovisual Brasileiro (API) questionou o alcance da

---

<sup>126</sup> Cf. **Por maior controle e eficiência, Diretoria Colegiada aprova *ad referendum* revisão da IN 125.** (ANCINE, 2019).

<sup>127</sup> Cf. **Notícia Regulatória n.º4-E, de 2020.** (ANCINE, 2020).

<sup>128</sup> Cf. **Ancine leva ao TCU proposta de regulamentação de controle de recursos públicos.** (LAUTERJUNG, 2020).

<sup>129</sup> Cf. **Consulta Pública – Ins 125 e 150.** (SINDICATO DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020).

<sup>130</sup> Cf. **I Ciclo de Webnários Temáticos API: Revisão da IN 125 Ancine.** (ASSOCIAÇÃO DAS PRODUTORAS INDEPENDENTES DO AUDIOVISUAL BRASILEIRO, 2020).

desburocratização pretendida pelas referidas Notícias Regulatórias e o possível aumento da margem de discricionariedade e de subjetividade por parte da análise de projetos pela Agência em razão da supressão formal de procedimentos, inclusive recursais, consignados nas normas em vigor.

Além dos padrões e arcabouço jurídicos em franca transformação, outra dimensão que constitui parte relevante desse quarto Impacto são as transformações tecnológicas que vêm sendo implementadas com vistas ao maior controle da execução das despesas pelas proponentes, bem como a ganhos de automação e de celeridade no processamento de prestações de contas pela Ancine.

Em breve retrospecto, desde o Levantamento de Riscos da Ancine (Relatório de Fiscalização n.º 529 de 2016, processo TC n.º 014.483/2016-5), o emprego de Tecnologias da Informação (TIs) no macroprocesso “Desenvolver” vinha sendo alvo de atenção na análise SWOT – forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*), e ameaças (*threatens*). Nesse macroprocesso de fomentar o mercado audiovisual brasileiro, despontavam duas fraquezas atinentes aos recursos de TI disponíveis na Ancine para execução das atividades desse macroprocesso de trabalho. Nesse relatório, evidenciaram-se as fraquezas de “dificuldade de se manter atualizada a estrutura de TI” e também de “integração inadequada ou insuficiente dos sistemas de TI existentes”. Relacionáveis a essas fraquezas identificadas pela auditoria da Corte de Contas, foram levantados os riscos de se “inviabilizar a criação e adoção de soluções de TI próprias da Ancine” e de se “demandar tempo excessivo para análise de projetos e demandas externas”.

Em momento subsequente, no processo de Auditoria de Conformidade (TC n.º 17.413/2017-6) a Secex-RJ, no Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, não fez menção expressa a essas fraquezas ou a esses riscos, tampouco indicou eventuais recomendações e determinações para tomada de decisão do Tribunal para enfrentamento de tais problemas. Por outro lado, como decorrência do processo de Representação (TC n.º 011.908/2018-1 ), que apurava eventuais riscos ao erário devido ao emprego da irregular metodologia “Ancine+Simples” para o controle da execução e da prestação de contas dos projetos beneficiários do Programa Audiovisual Gera Futuro de 2018, o Ministro Relator, de ambos os processos, André Luís de Carvalho, enunciou Despacho Decisório<sup>131</sup> para convocação de reunião técnica envolvendo todos os interessados (Ancine, Ministério da Cultura, Secretaria Nacional do Audiovisual e representantes do setor, entre outros), com vistas à discussão sobre

---

<sup>131</sup> Peça n.º 84 do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

a viabilidade de solução tecnológica chamada *blockchain*<sup>132</sup> para acompanhamento, controle e transparência dos gastos de recursos públicos injetados em projetos audiovisuais.

Nos registros em Ata<sup>133</sup> dessa reunião técnica, realizada em 5 de setembro de 2018, observam-se duas posições sobre essa nova solução. De um lado, as unidades técnicas do TCU se manifestaram de maneira mais assertiva para não adoção, naquele momento, dessa alternativa. Para Secex-Educação, o *blockchain* seria desnecessário e não representaria a solução mais adequada aos problemas de prestação de contas de projetos audiovisuais, havendo soluções existentes como o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) e o cartão de débito da cultura, ambos utilizados, à época, pelo MinC para gestão de projetos culturais da Lei Rouanet. Para Secex-RJ, a agregação de novas tecnologias seria importante, mas haveria problemas urgentes a serem mitigados, no curto prazo, e que isso deveria envolver ferramentas tecnológicas já disponíveis, como soluções de gestão bancária já oferecidas pelo Banco do Brasil. De outro lado, nessa reunião técnica, a Ancine não foi taxativa acerca do uso e dos impactos da aplicação da tecnologia do *blockchain* em seus processos de trabalho, sinalizando, de maneira genérica, para necessidade de um maior aprofundamento sobre essa nova tecnologia.

Concernente a esse tópico, importante notar que, embora a ocorrência dessas manifestações técnicas, da parte dos auditores do TCU presentes nessa reunião técnica, em nada patrocinadoras de eventual projeto de desenvolvimento de *blockchain* para resolução de problemas nas prestações de contas de projetos audiovisuais, observou-se posição diversa exarada no item 9.3.4 do Acórdão n.º 721, de 2019, no qual o Plenário determinou que Ancine empregasse novas tecnologias, incluindo projeto-piloto de *blockchain*, com vistas à celeridade, efetividade, confiabilidade das informações prestadas no processo de prestação de contas de projetos audiovisuais.

Sob o ponto de vista da Agência, além dessa determinação não ter sido questionada no pedido de reexame ao citado Acórdão, ela vem servindo de forte pretexto para reforço e atualização de outras soluções de tecnológicas disponíveis para acompanhamento e prestação

---

<sup>132</sup> Segundo Relatório de Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de TI do TCU (Sefti), no âmbito do processo TC n.º 031.044/2019-0, para identificação de riscos e oportunidades para adoção de tecnologias como o blockchain, essa tecnologia se trata de “um software que funciona como um livro-razão distribuído pelos nós de uma rede. O que distingue esse livro-razão dos bancos de dados ou softwares tradicionais é sua natureza de resistência à adulteração, pois a alteração dos dados de um bloco requer a manipulação de todos os blocos anteriores.(...) Como a maioria dos softwares de blockchain é de código aberto, as regras que julgam os blocos e os dados de transação incluídos estão disponíveis para revisão. Para sistemas públicos de blockchain, os próprios dados estão disponíveis para observação direta por qualquer pessoa que necessite acessá-los. Isso torna os conjuntos de dados de blockchain percebidos como mais confiáveis por um número maior de usuários.” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

<sup>133</sup> Peça n.º 85 do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

de contas no âmbito da Ancine. Conforme seus relatórios bimestrais de execução do Plano de Ação, a Ancine decidiu, até o momento, pela adoção de soluções tecnológicas e operacionais para ampliação da capacidade operacional das atividades de prestação de contas, sob a supervisão da Superintendência de Prestação de Contas (SPR) unidade também criada para atendimento às determinações da Corte de Contas. Ademais, a Agência também mobilizou seu corpo técnico para prospecção dessas soluções tecnológicas e operacionais junto à SPR, mediante a criação de Grupo de Trabalho, cujos resultados foram aprovados consoante Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 453, de 26 de junho de 2020<sup>134</sup>.

No Relatório de Monitoramento<sup>135</sup> das medidas administrativas tomadas pela Ancine, a Secex-RJ apontou para o fato de que a Agência acabou despriorizando o projeto-piloto de implementação de *blockchain* em razão dos altos custos envolvidos, mas, por outro lado, salientou que ela tem empreendido esforços para reformular e melhorar sistemas informacionais já disponíveis e em funcionamento em sua estrutura de Tecnologia da Informação, como o Sistema Ancine de Fomento (SANFOM) e o Sistema de Triagem Financeira (STR). Esse apontamento da unidade técnica acerca dessa despriorização acabou sendo acatado pelo Ministro Relator André Luís de Carvalho e pela 2ª Câmara, no Acórdão n.º 5.948, de 2020<sup>136</sup>, sendo reconhecidos os elevados custos financeiros para implementação dessa nova tecnologia pela Agência.

Outra medida administrativa<sup>137</sup> tomada pela Ancine para atendimento a essa determinação do Tribunal, no item 9.3.4 do Acórdão n.º 721, de 2019, foi a de celebrar convênio para implementação de plataforma, chamada BB Gestão Ágil, junto ao Banco do Brasil para acompanhamento da execução financeira e consequente prestação de contas dos projetos fomentados. Relativamente a essa ferramenta, cumpre dizer que se trata de recurso tecnológico previsto no Programa “Autoatendimento Setor Público - AASP”<sup>138</sup>, sob responsabilidade do Banco do Brasil, que, em suma, oferta ao setor público, mediante assinatura de Termo de Adesão, de um canal de autoatendimento acessível *on-line* e capaz de integrar de maneira ágil transações bancárias envolvendo recursos públicos. Nesse sentido, de acordo com apresentação acerca do BB Gestão Ágil pelo Departamento de Transferências da

---

<sup>134</sup> Cf. **Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 453-E, de 26 de junho de 2020**. (DIRETORIA COLEGIADA DA ANCINE, 2020).

<sup>135</sup> Peça n.º 87 do TC n.º **040.341/2019-4** (Monitoramento).

<sup>136</sup> Peça n.º 89 do TC n.º **040.341/2019-4** (Monitoramento).

<sup>137</sup> Cf. **Ancine implementa plataforma do Banco do Brasil para acompanhamento e prestação de contas de projetos audiovisuais**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).

<sup>138</sup> Cf. **BB Digital - Setor Público**. (BANCO DO BRASIL, 2020).

União da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia<sup>139</sup> se trata de:

**(...) solução disponível no Autoatendimento Setor Público que viabiliza a gestão e a prestação de contas de repasses de recursos governamentais.** Ao assinar um contrato ou acordo de cooperação com o BB para utilização do BB Gestão Ágil, o **Órgão Repassador recebe informações da execução financeira das contas abertas para essa finalidade, bem como dados dos documentos de despesa inseridos pelos beneficiários do recurso.** As contas são abertas pelo próprio Órgão Repassador, vinculadas ao CNPJ do beneficiário. Após a abertura, os seus extratos ficam disponíveis para o Repassador, por meio de API, uma conexão para tráfego de dados sistema a sistema. (Grifos Acrescentados).

Perante essas medidas administrativas executadas pela Ancine para cumprimento do item 9.3.4 do Acórdão n.º 721, de 2019, observa-se outra importante camada desse redesenho de reformulação da execução da política públicas, posto que essa determinação enunciada pelo Tribunal também resultou em importantes desdobramentos acerca da prospecção de melhores e seguras soluções de tecnologias da informação com vistas à melhoria dos sistemas informacionais de acompanhamento e de prestação de contas dos projetos audiovisuais em uso na Agência:

**a.** Mobilização do corpo técnico da Ancine por meio de criação de Grupo de Trabalho focado na prospecção de soluções tecnológicas e operacionais para melhoria dos processos de prestação de contas de projetos audiovisuais fomentados.

**b.** Substituição da alternativa de projeto-piloto de *blockchain* por alternativas incrementais de execução de melhorias em sistemas já existentes e operantes no âmbito da Ancine.

**c.** Adoção pela Ancine de ferramentas tecnológicas disponíveis na Administração Públicas Federal, como o Programa “Autoatendimento Setor Público - AASP” do Banco do Brasil.

Por fim, uma outra grande vertente desse Impacto IV que evidencia a magnitude do redesenho da implementação da política pública, em curso especialmente no âmbito da Ancine, tem se demonstrado na área de recursos humanos por meio de sucessivas decisões de gestão interna para reforço nas áreas de controle de projetos audiovisuais subsidiados com fomento público, incluindo reforço no quadro de servidores, tal como determinado pelo TCU.

Na Instrução Técnica<sup>140</sup>, antecedente e subsidiária ao Acórdão n.º 12.509, de 2019, da 2ª Câmara, a unidade técnica, a partir das informações prestadas pela Ancine, sobretudo no

---

<sup>139</sup> Cf. Apresentação “**Tutorial Auxílio na operacionalização do autoatendimento setor público e BB Gestão**”. (SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL, 2020).

<sup>140</sup> Peça n.º 165 do TC n.º 011.908/2018-1 (Representação).

detalhado Relatório de Ações de Fomento<sup>141</sup>, entendeu haver carência de mão de obra lotada nas unidades responsáveis pelo acompanhamento de execução de projetos e de prestação de contas e, por isso, sugeriu recomendação de reforço nessas áreas para que a Agência consiga superar o passivo detectado nas auditorias e executar uma nova sistemática de acompanhamento e de prestação de contas em sintonia com desejada *accountability* e demais melhorias de processo requeridas pela Corte de Contas.

Diante de um contexto de remota possibilidade de recomposição da força de trabalho mediante concurso público, posto que a última autorização do Poder Executivo para realização de seleção de servidores efetivos ocorreu em 2013 (Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n.º 201, de 31 de maio de 2013), a Ancine tem executado diversas reestruturações internas para revisão e otimização de processos e estruturas de trabalho e para melhor alocação do exíguo quadro hoje disponível: 305 servidores de carreira (Lei n.º 10.871, de 2004) que momento (outubro de 2020) estão lotados e ativos (sem gozo de licença) na Agência.

Nesse cenário de aguda restrição de quadro de servidor efetivo disponível para gestão de recursos humanos, além das reestruturações e otimização de sua estrutura organizacional, tem sido realizadas forças-tarefas de reforço de pessoal nas unidades internas responsáveis por acompanhamento e prestações de contas de projetos fomentados. A partir desse esforço institucional interno ao órgão regulador, já foi possível observar os seguintes desdobramentos associados a essa determinação de *“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”*, exarada pela 2ª Câmara da Corte de Contas

**a.** Criação de força-tarefa, por meio da Portaria Ancine 484-E, de 30 de setembro de 2019, que autorizou a Secretaria de Políticas de Financiamento (SEF) a adotar as medidas administrativas para reforço de servidores nas áreas de análise de prestação de contas, sob regime de Equipe de Trabalho Remoto (teletrabalho);

**b.** Criação de força-tarefa para reforço da equipe de acompanhamento das obrigações dos projetos audiovisuais em fase de execução, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 287-E, de 17 de abril de 2020;

**c.** Ampliação da força-tarefa aprovada pela Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 287-E, de 2020, para equipe dedicada às atividades de acompanhamento e fiscalização dos

---

<sup>141</sup> Peça n.º 158 do TC n.º 011908-2018-1 (Representação).

recursos públicos de projetos de fomento, medida aprovada pela Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 536-E, de 21 de julho de 2020.

#### **6.1.5. Impacto V - “Análise integral das prestações de contas e de todos os documentos probatórios de despesas custeadas com recursos públicos, ‘pente fino’ no passado e reações adversas.”**

Por meio da detida análise dos autos dos processos de auditoria coletados para esse estudo de caso, observa-se que a superação do passivo sem perder de vista a necessidade de análise integral das prestações de contas e de todos os documentos comprobatórios de despesas pelas proponentes é o problema central que emerge e atravessa toda essa interação institucional entre órgão regulador e órgão de controle registrada nesses processos.

Problema que reverberou na Ancine, em momento de diligência do Levantamento de Riscos (TC n.º 014.483/2016-5), ao informar ao Tribunal que solucionaria seu passivo a partir da “Ancine+Simples”, subdividindo esse volume atrasado em 8 (oito) lotes a serem analisados pela Agência no prazo máximo de até 4 (quatro) anos. E, posteriormente, foi levado adiante pelo TCU que se manifestou frontalmente contrário a essa metodologia no Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, mediante um diagnóstico detalhado acerca da materialidade do passivo encontrado em 2017, já expressivo e computando cerca de 1816 processos não analisados. Panorama esse que se agravou, consideravelmente, chegando a 4.163 projetos na fila de análise pendente na Agência, em 2019, conforme relatórios juntados ao TC n.º 040.341/2019-4.

Essa situação de passivo e a inadmissibilidade de prosseguimento dessa metodologia para tratamento disso foram, de maneira contundente, enunciados tanto pelo Plenário (Auditoria de Conformidade) quanto pela 2ª Câmara (Representação e Monitoramento) do Tribunal, que se insurgiram ao exigirem da Ancine Plano de Ação<sup>142</sup> – isto é, documento contendo medidas a serem tomadas para cumprimento de deliberação e/ou para solucionar problemas apontados – para enfrentamento dessa situação e consequente análise de todas as prestações de contas, incluindo aquelas que haviam sido, no passado recente, aprovadas “com” ou “sem ressalvas” por meio da questionada metodologia simplificada da “Ancine+Simples”.

---

<sup>142</sup> Cf. Padrões de Monitoramento segundo **Portaria Segecex n.º 27 de 19 de outubro de 2009**. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009).

Cumpra observar que problema de passivo em prestações de contas de recursos públicos não é exatamente uma novidade trazida pelas auditorias sobre a “Ancine+Simples”, posto que semelhantes situações são também observadas no exercício do controle externo de outras políticas culturais, como o caso de passivo sob responsabilidade da extinta Secretaria Executiva do MinC (sucederda pela Secretaria Especial de Cultura), que fora gerado no âmbito da execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) da Lei n.º 8.313, de 1991 (Lei Rouanet).

Nesse caso também vem ocorrendo forte acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União em face da gestão administrativa desse passivo sob responsabilidade dos órgãos da pasta de Cultura. Segundo o Acórdão n.º 7.725, de 2020, exarado pela 2ª Câmara<sup>143</sup>, também sob a relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, esse passivo estaria estimado em cerca de 20.486 processos pendentes de análise no 2º semestre de 2019. Destaca-se que, também nesse caso do passivo da Rouanet, a 2ª Câmara rejeitou qualquer expediente que adotasse critérios de seleção, como a metodologia de curva ABC ou amostragem, exigindo do Ministério do Turismo e da Secretaria Especial de Cultura o exame integral de todas as prestações de contas e respectivos documentos comprobatórios pendentes de análise no Pronac.

Perante esse cenário de “aparente” incontornável jurisprudência do Tribunal que, no desempenho do controle externo de políticas públicas de fomento cultural, exige dos órgãos e entes públicos responsáveis pela gestão desses mecanismos de fomento a correspondente integralidade da análise de prestações de contas e da verificação dos documentos comprobatórios das despesas custeadas com recursos públicos, é possível identificar no caso da “Ancine+Simples” as seguintes medidas administrativas e fatos correlacionáveis a essa exigência do TCU:

a. Publicação da relação do passivo existente. Em 21 de julho de 2020, pela primeira vez, a Ancine torna pública a relação de projetos audiovisuais e valores contratados, subvencionados com recursos públicos e com análise de prestação de contas pendente, informação essa até então indisponível<sup>144</sup> ao público, em geral. Segundo a Agência, a divulgação em sua página eletrônica dessa listagem do passivo de 4.219 mil projetos, correspondentes ao total de R\$ 4,4 bilhões de reais, teria o objetivo de conferir *accountability*,

---

<sup>143</sup> Cf. Processo TC n.º 008.379/2017-3 (Acompanhamento).

<sup>144</sup> Em 2015, a Ancine divulgou, sob a vigência da “Ancine+Simples”, informações organizadas em 8 (oito) lotes contendo listagens de projetos audiovisuais pendentes de análise de prestações de contas, porém sem a divulgação dos valores (em reais) de cada desses projetos. Cf. **Ancine divulga plano de qualificação da gestão do financiamento**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2015).

responsividade e transparência às ações de financiamento ao setor e, portanto, atender às determinações do TCU.

**b.** Reação de parte do setor nos meios de imprensa<sup>145</sup> questionando a Ancine sobre a análise de prestações de contas antigas que teriam sido entregues à Ancine sob a vigência de outros normativos não mais vigentes, como a IN n.º 21, de 30 de dezembro de 2003, que vigeu até ser revogada pela IN n.º 110, de 19 de dezembro de 2012, regulamento que antecedeu a questionada IN n.º 124, de 2015, alvo do TCU.

**c.** Judicialização em face da Agência, expediente mediante o qual proponentes se insurgem contra novas exigências, fundadas na IN n.º 150, de 2019, de entrega de novos documentos em processos de prestações de contas, cuja entrega junto à Agência teria sido efetuada com respaldo de normativos vigentes à época, como a IN n.º 21, de 2003. A liminar em sede de Mandado de Segurança n.º 5071513-70.2020.4.02.5101/RJ<sup>146</sup>, em trâmite na 26ª Vara Federal do Rio de Janeiro, foi deferida em 16 de outubro de 2020, assentando-se nas seguintes conclusões a partir das provas juntas pela proponente ao processo:

(...) Verifica-se, portanto, que a não apresentação pela impetrante de documentos jamais solicitados durante os dez anos de duração do processo administrativo de prestação de contas ensejou a desaprovação das contas da empresa e a aplicação de punição pela ANCINE. Registre-se, contudo, que a conduta punitiva do impetrado após já ter decidido pela aprovação das contas da impetrante, embora com ressalvas, e baseado em exigência constante de ato normativo editado muitos anos após a realização do projeto (IN n. 150/2019) atenta contra o princípio da segurança jurídica, especialmente, repita-se, quando não foi verificada em nenhum momento a existência de indícios de irregularidade nas contas da impetrante. Diante disso, entendo presente, *in casu*, o *fumus boni iuris* a justificar o deferimento da liminar pleiteada. Quanto ao *periculum in mora*, sua presença é patente na medida em que as punições aplicadas à impetrante ensejarão inegável prejuízo às suas atividades empresariais. (...)

**e.** Fluxo de análise e decisões em primeira instância de prestações de contas pela Superintendência de Prestações de Contas (SPR), a qual teria enunciado 168 decisões, em 2020 (até 21 julho de 2020)<sup>147</sup>, sendo que desse quantitativo: 10 projetos foram aprovados, 56 foram aprovados com ressalvas e 102 foram reprovados. Desse conjunto de decisões, destaca-se a primeira decisão de prestação de contas de projeto subvencionado com recursos de fomento direito do FSA.

<sup>145</sup> Cf. **Ancine tem mais de 4.000 filmes com prestação de contas em aberto**. (SOUSA, 2020).

<sup>146</sup> Cf. Mandado de Segurança n.º **5071513-70.2020.4.02.5101**. (BRASIL. 26ª Vara Federal do Rio de Janeiro, 2020).

<sup>147</sup> Cf. **Ancine divulga a lista de processos pendentes de análise de prestação de contas**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2020).

Diante do exposto, com base nessas 5 (cinco) grandes categorias de impactos supramencionadas, aqui empregadas como recurso didático para organizar a visualização e a compreensão dessa série de desdobramentos gerados a partir da forte interação, ainda ativa, entre TCU e subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual e que ocorreram em passado recente e ainda se prolongam sobre o tempo presente, seria possível conjecturar o futuro e até mesmo a perenidade desses impactos sobre o Tripé Institucional (Ancine, CSC, SAV e CGFSA)?

No momento, a partir daquilo que fora observado no *continuum* decisório que emergiu dos processos de controle externo – TC n.º 014.483/2016-5, TC n.º 011.908/2018-1, TC n.º 017.413/2017-6, incluindo o conexo processo de Monitoramento desses dois últimos, o TC n.º 040.341/2019-4), foi possível visualizar não apenas a superação do modelo amostral e declaratório das prestações de contas e extinção da “Ancine+Simples”, mas uma política pública em estágio de profunda reformulação e gestores públicos executores responsáveis por esse redesenho cada vez mais deferentes e responsivos ao controle externo que impulsiona essa transformação.

Por outro lado, refletindo-se sobre o legado desse *continuum* decisório no futuro, seria possível antecipar cenários de análise acerca da convergência ou da dissonância entre objetivos da política públicas para desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro e objetivos da ação do órgão de controle sobre essa política?

Será possível imaginar que no futuro se chegará a um ponto de equilíbrio no qual a política pública seja tanto *accountable* e transparente na gestão dos recursos quanto exitosa no alcance dos princípios e objetivos inscritos no arcabouço jurídico dessa política, previstos na MP n.º 2.228-1, de 2001, na Lei do Audiovisual (Lei n.º 8.685, de 1993), na Lei de criação do FSA (Lei n.º 11.437, de 2006)?

Para isso, no capítulo seguinte (e derradeiro) desse estudo de caso serão apresentados, de maneira exploratória e prospectiva, *insights* preditivos sobre eventual(is) o(s) cenário(s) pós TCU, sem a pretensão de antecipar o futuro, mas sim com o intuito epistemológico de registrar um exercício imaginativo sobre o que poderá suceder a esse extenso e inédito controle externo sobre a Política Nacional do Audiovisual.

## **7 UMA POLÍTICA PÚBLICA MAIS “ACCOUNTABLE” A PARTIR DO CASO “ANCINE+SIMPLES”? : MUTAÇÕES NO INTERIOR DA POLÍTICA NACIONAL DO AUDIOVISUAL DECORRENTES DO CONTROLE EXTERNO EM FACE DESSA METODOLOGIA**

Sumarizando-se o trabalho desenvolvido até o presente e derradeiro Capítulo da dissertação, em um primeiro momento, foram apresentados os pontos de partida norteadores do desenvolvimento desse estudo de caso: problema alvo, objetivos principais a serem alcançados, hipótese (e sub-hipótese), referenciais teóricos e jurisprudências basilares e metodologia empírica aplicada ao tratamento de fontes do tipo *scholarly* (teses, dissertações e artigos acadêmicos) e de fontes do tipo *nonscholarly* (documentos oficiais de órgãos públicos, entre outros) coletadas e empregadas ao longo do desenvolvimento dessa pesquisa.

Em um segundo momento, foi apresentado o chamado “Tripé Institucional”, composto por Conselho Superior do Cinema (CSC), Comitê Gestor do Fundo Setorial (CGFSA), Agência Nacional do Cinema (Ancine), e Secretaria Nacional do Audiovisual (SAV), posto que tais instituições da Administração Pública Federal são frequentemente apresentadas como pilares de formulação e de implementação dessa política setorial (IKEDA, 2015; ZUBELLI, 2017), sendo aqui referenciadas também enquanto subsistema político-administrativo de sustentação da Política Nacional do Audiovisual no país.

Na sequência, foi realizada uma apresentação geral acerca das competências, das prerrogativas e da jurisdição da Corte de Contas previstas na legislação correspondente para atuar em processos de controle externo, tais como o TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento), todos esses correlacionados à “Ancine+Simples”.

Em seguida, foram apresentados os respectivos “achados” de auditorias identificados pela unidade técnica de controle, a Secex-RJ, nessa metodologia simplificada. Circunstanciados os problemas encontrados pelos auditores, foram compiladas as determinações e as recomendações enunciadas nos aludidos processos, com destaque aos entes e aos órgãos jurisdicionados alcançados por tais deliberações.

Finalmente, no penúltimo Capítulo, foram apresentados múltiplos impactos já observáveis e correlacionáveis (ou associáveis) ao fluxo decisório de controle externo abordado nesse estudo de caso e que ainda se desdobra no tempo presente, sobretudo, em razão da pendência de julgamento pelo Plenário da Corte de Contas do pedido de reexame, interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo), em face do Acórdão n.º 721, de 2019, proferido no TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade).

Por outro lado, diante desse pendente desfecho e do futuro dessa interação entre órgão de controle e jurisdicionados pertencentes ao campo do fomento público ao setor audiovisual, e dos impactos ainda incertos gerados pelo caso “Ancine+Simples”, introduz-se aqui a questão de se seria possível prospectar os caminhos vindouros dessa política pública no tocante ao sistema de transparência, de *accountability* e de governança que vem substituindo a extinta metodologia simplificada.

Em outras palavras, pretende-se abordar nesse último Capítulo se seria possível antever indicativos de que o processo de controle externo, em curso, ensejador da substituição dessa metodologia irregular, poderá no futuro dar lugar a novos caminhos para modelos mais

aperfeiçoados de monitoramento e de controle da execução e da prestação de contas dos recursos públicos injetados em ações de fomento direto e indireto sobre o setor audiovisual brasileiro.

Para mais, seria também plausível se questionar sobre o porvir dessa interação institucional entre órgão de controle e órgão regulador, mediante a seguinte questão: a interação, em um primeiro momento, adversarial (*compliance control*) poderá ser sucedida por um intercâmbio colaborativo (*performance audit*) em benefício da melhoria das escolhas orçamentárias e opções administrativas focalizadas no subsídio público ao setor audiovisual brasileiro?

Com a finalidade de se abordar essas derradeiras hipóteses “abertas” que dizem respeito a um futuro ainda incerto, serão densificados alguns conceitos-chaves auxiliares à leitura e à compreensão de processos de abertura e de participação em políticas públicas, com vistas à interpretação das mutações ocorridas, recentemente, no interior do subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual.

Dessa maneira, esse Capítulo se subdividirá em dois momentos distintos para tratar da interação institucional entre TCU e Ancine: primeiro, de apresentação de um cenário base, no qual se pretende organizar tanto uma visão geral do conjunto de eventos passados e presentes ocorridos durante o controle externo da Corte de Contas sobre a “Ancine+Simples” quanto um conjunto de modelos de análises de *policy-making* úteis ao aprofundamento da visão acerca desse cenário. Segundo, de projeção de um futuro (preditivo), subsequente ao julgamento do aludido recurso no bojo da última auditoria ainda “em aberto” sobre a “Ancine+Simples”, o TC n.º 017.413/2017-6, momento no qual se aventarão eventuais novas dinâmicas de interação de controle externo e de participação focadas no desempenho e na melhoria dessa política setorial.

Relativamente a esses conceitos-chaves, cumpre reiterar que, na literatura especializada, há vasto arsenal de modelos aplicáveis à explicação das dinâmicas das interações ocorridas nos subsistemas de políticas públicas, tais como “triângulos de ferro”, “sub-governos”, “redes de problemas” (BIRKLAND, 2011, p. 130-165). Nessa perspectiva, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 93-99) destacam que tais subsistemas formam um espaço nos quais os problemas reais são enfrentados e, conseqüentemente, são construídas as respostas (soluções) para tanto. Espaço esse, portanto, de sinergia entre problemas e respostas, no qual estão em interação tanto atores estatais quanto atores societários (não estatais).

De outra parte, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 93-99) também frisam que, em sociedades de perfil capitalista, democrático e liberal, haveria uma posição de destaque de

atores-chave do governo (ministros e burocratas, por exemplo), assim como uma posição de influência de participantes não estatais (grupos de interesse, empresários, por exemplo) que agregariam ao processo de *policy-making* informações, interesses e *expertise*, isso em busca de influenciar os resultados (*outcomes*) gerados no contexto de determinada política pública.

Outrossim, no que tocante ao controle de políticas públicas da Administração Pública por Tribunais de Contas no país, Marianna M. Willeman (2016, p. 289-290) elabora importantes “*insights*” acerca desse fenômeno, abordando matérias sensíveis ao controle externo das escolhas orçamentárias e da alocação de recursos para implementação de políticas públicas, a exemplo da correlação entre “boa finança pública” e “boa política”, seja ela fiscal, financeira ou econômica.

Por esse ângulo de análise, se em algumas passagens do Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, a Secex-RJ evidencia os custos de oportunidades, possivelmente, não tão bem aproveitados e os respectivos impactos disso para o alcance da mais eficiente e efetiva política de gastos dos recursos públicos da política setorial audiovisual, seria possível dizer que, não obstante o fato de se tratar de um relatório de auditoria de conformidade, o órgão de controle deu ênfase a avaliações técnicas que ingressaram inclusive nos *trade-offs*<sup>148</sup> dos agentes executores responsáveis por essa política pública.

Ademais, nesse ambiente de intercâmbio institucional entre Tribunal e gestores públicos, Willeman (2016, p. 293) sublinha a relevância das funções pedagógica e colaborativa que a Corte de Contas pode desempenhar quando executa controle incidente sobre políticas públicas. Funções que, diante do estudo de caso ora apresentado, poderiam ganhar maior projeção em parte significativa do ciclo da Política Nacional do Audiovisual, como a implementação e o controle das ações de fomento subsidiadas e, até então, submetidas à metodologia simplificada “Ancine+Simples”.

Isso posto, consoante uma perspectiva que coteja a realidade do caso sob análise com modelos teóricos explicativos, a seguir, a partir de alguns dos principais modelos de processo de políticas públicas, serão abordados os aludidos momentos “cenário base” e “futuro (preditivo)” concernentes ao controle externo do TCU sobre a metodologia “Ancine+Simples”. Com isso, conjecturar-se-á acerca dos estágios de intercâmbio e de aprendizado institucionais entre órgão de controle e jurisdicionados, de *accountability* e de

---

<sup>148</sup> *Trade-off* é um dos temas centrais em Microeconomia também empregado em outros campos do conhecimento para abordagem das escolhas tomadas pelos agentes e dos custos de oportunidade embutidos nessas decisões. Grosso modo, trata-se de escolha de uma alternativa em detrimento de outra, ponderando-se, por exemplo, risco e retorno para cada dessas opções. Na Literatura de Microeconomia, trata-se de analisar as escolhas enfrentadas por firmas, consumidores, trabalhadores para alocação eficiente de recursos escassos (PINDYCK; RUBINFELD, 2013, p. 4).

governança no âmbito dessa política pública, inclusive, projetando possíveis modelos alternativos vindouros.

### 7.1. Modelos explicativos das mutações recentes na *accountability* da Política Nacional do Audiovisual a partir do caso “Ancine+Simples”: cenário base para mudanças futuras

Dentre os esquemas existentes na literatura de políticas públicas que podem auxiliar a descrição dos estágios presente e passado relativos às auditorias efetuadas desde o Levantamento de Riscos da Ancine, circunscrito no Relatório de Levantamento de Auditoria Fiscalis n.º 529, de 2016, fora destacado no prelúdio desse estudo de caso o conceito de “*political system*” de David Easton (1965) – mais conhecido pela crítica como “*black box*” devido ao foco do modelo em elementos externos à formulação (“*inputs*” e “*outputs*”, por exemplo) e à vulnerabilidade de se considerar o processo de formulação como uma atividade indiferenciada e não problemática (WELLSTEAD; HOWLETT; RAYNER, 2013) – enquanto diagrama representativo do fechamento e da opacidade observados a partir das dinâmicas internas do sistema de geração de decisões e ações (*outputs*) ocorridas no interior do sistema da política setorial focalizada no fomento ao audiovisual brasileiro.

Easton (1965) foi um dos primeiros pesquisadores de Teoria Política do início da segunda metade do Século XX a representar essas dinâmicas enquanto modelo que esquematiza os estágios do chamado *policy process* (“estágios” da política pública). Segundo Thomas A. Birkland (2011, p. 26), ele foi um dos pioneiros a propor um paradigma do tipo “*systems thinking*”, isto é, uma representação útil ao pensamento e à visualização de fenômenos naturais ou sociais sob a forma de sistema, dentro do qual ingressam diversos *inputs* (entradas/insumos) que são, por seu turno, processados, gerando-se, a partir disso, um conjunto organizado de *outputs* (saídas) da política pública.

Nesse sentido, o diagrama de representação desse sistema, que se tornou conhecido pela terminologia de “*black box*”, serve à ilustração de estruturas que assumem uma operação de geração de políticas públicas (*policy-making*) sem maiores explicações ou detalhamentos de como esse processo ocorre em seu interior; em outras palavras, trata-se de um modelo focado em seus elementos externos (*inputs, outputs, feedbacks, environment*), sendo seu interior, por outro lado, dado e aceito como fechado.

Se na década de 60, modelos do tipo “*black box*”, inspirados em David Easton (1965), estavam imbuídos de um esforço de representação (inclusive visual) das diversas entradas e saídas indissociáveis às atividades de geração de políticas públicas, na contemporaneidade, seus desdobramentos e limitações, exaustivamente, conhecidas e abordadas pela literatura

especializada atual (ANDERSON, 2003; KRAFT e FURLONG, 2018; BIRKLAND, 2011), servem de ponto de partida para o questionamento acerca de seu funcionamento interno tratado como desimportante ou até mesmo de maneira inexplicável, bem como para a crítica de sistemas de políticas públicas reais e fechados existentes hoje em dia.

A propósito do uso de ilustrações do tipo “*black box*”, convém mencionar a advertência enunciada por James E. Anderson (2003, p. 22) de que teorias alicerçadas em sistemas não seriam necessariamente incompatíveis com teorias sucedâneas a essas, como o institucionalismo. Reflexão essa igualmente pertinente para a aplicação do “*political system*” de Easton (1965) nesse estudo de caso focado em instituições atuantes na *policy-making* da política setorial dirigida ao desenvolvimento do audiovisual brasileiro.

Por esse ângulo, adota-se a crítica ao esquema ilustrativo de Easton (1965), cunhado pela literatura de políticas públicas como “*black box*”, tanto como conceito de modelo limitado a atenção de entradas e saídas (*input-output model*), como também alegoria de deficiências e lacunas passíveis de serem identificadas em políticas públicas com déficit de transparência e de *accountability*, como a Política Nacional do Audiovisual em seu estágio “pré” controle externo do Tribunal de Contas da União.

Isso porque o signo de “caixa-preta” enquanto símbolo de uma “*policy-making*” gerada no interior de um sistema fechado, dentro do qual ingressam, por exemplo, determinadas decisões de agenda (*inputs*) que, por sua vez, convertem-se, sem muita publicidade e transparência, em tomadas de decisão de políticas públicas reais que impactam a sociedade, pode servir de modelo explicativo do passado de funcionamento opaco do sistema de geração de políticas organizado pelo chamado “Tripé Institucional” (CSC, Ancine, SAV e CGFSA), no tocante a gestão, fiscalização e prestação de contas dos recursos públicos injetados no setor, visto que, até o controle externo executado pela Corte de Contas, tais etapas da gestão desses recursos e os graves problemas existentes não eram informados e/ou conhecidos em detalhes, tal como agora.

No entanto, cabe advertir que não se pretende aqui atribuir um papel de agente único ao referido órgão de controle, isto é, de variante isolada capaz de explicar a totalidade do choque de *accountability* e de transparência sobre a “Ancine+Simples”, mas sim de compreendê-lo enquanto agente-chave e catalisador da abertura desse subsistema de política pública, a partir da Auditoria de Levantamento de Riscos da Ancine (TC n.º 014.483/2016-5), realizada em 2016.

Adensando essa perspectiva acerca do peso institucional do Tribunal diante desse caso, sob um ponto de vista contrafactual, a partir do qual se especule como teria sido esse passado

recente dessa política setorial sem a presença desse tipo de controle externo, aparentemente, seria pouco crível conjecturar a ocorrência e a perpetuação de um cenário de escalada exponencial do passivo (hoje em cerca de 4000 mil projetos), de aceitação das fragilidades intrínsecas às Instruções Normativas Ancine n.º 124 e n.º 125, de 2015, e da magnitude dos recursos públicos (cerca de quase R\$ 4 bilhões de reais) provenientes de mecanismos de Leis de Incentivo e do Fundo Setorial do Audiovisual e desguarnecidos de uma efetiva fiscalização e rígida responsabilização sobre eventuais fraudes e irregularidades em prestação de contas. Em outras palavras, seria pouco provável que esse subsistema permaneceria, até os dias atuais, em silencioso colapso, destituído de ferramentas de transparência e de *accountability*, irremediavelmente, fechado diante das demais instâncias de controle existentes, e também fora do radar de questionamento da opinião pública.

Nesse sentido, é oportuno citar outras experiências do campo da fiscalização de recursos públicos destinados a políticas culturais, que também ocorreram, em passado recente, como a conhecida “Operação Boca Livre”<sup>149</sup>, ação da Polícia Federal, em parceria com Controladoria Geral da União (CGU), deflagrada em 2016, para investigar e apurar eventuais desvios cometidos em projetos culturais aprovados por meio da Lei Rouanet (Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991).

Investigação que, posteriormente, foi objeto de denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF) perante a 3ª Vara Criminal de São Paulo. Portanto, diante dessas circunstâncias, seria possível inferir que o contexto brasileiro, em sentido macro, seja na seara administrativa, seja na seara criminal, vem propiciando um ambiente público favorável a um maior controle, responsabilização e transparência sobre eventuais desvios envolvendo também a gestão de recursos públicos dirigidos a políticas culturais.

Outrossim, igualmente pertinente lançar mão das reflexões de Anne Schneider (2013, p. 217-228) acerca da compreensão da *policy design* (projeto/desenho de política pública), tanto como verbo permeado de vieses cognitivos e decisões heurísticas – referente à ação de grupos, governos, órgãos públicos e burocratas, entre outros –, como quanto conteúdo – sentido alusivo a documentos, leis, diretrizes, práticas reais dos chamados burocratas “*street-level*” (de “linha de frente”), entre outros.

Por esse ângulo de raciocínio, a referida pesquisadora ressalta que a *policy design* não é uma caixa-preta” alheia às consequências. Ao contrário, trata-se de dinâmica para além dos resultados esperados, podendo também influenciar outras e subsequentes políticas na

---

<sup>149</sup> Cf. **Polícia Federal investiga desvios de recursos públicos da Lei Rouanet em SP.** (POLÍCIA FEDERAL, 2016).

sociedade. Influência essa que, em democracias, implica dizer que políticas públicas também estão incumbidas da tarefa de serem propulsoras de instituições democráticas e transparentes, de cidadãos engajados e bem-informados sobre a gestão da coisa pública, de justiça e de equidade (SCHNEIDER, 2013, p. 217-228).

Desse modo, observando-se a Política Nacional do Audiovisual, segundo esse olhar crítico, é possível dizer que seu ponto de ancoragem vem se afastando de modelos sistêmicos fechados do tipo “*black box*” e, paulatinamente, tem se aproximado de um sistema mais aberto à interação com outras instituições atuantes e externas ao tradicional “Tripé Institucional” (CSC, Ancine, SAV e CGFSA), tornando-se, dessa maneira, um ambiente no qual resultados de transparência, de controle social e de participação são igualmente planejados, buscados e bem recebidos.

Um exemplo dessa transição poderia ser a iniciativa “Diálogo Público: Prestação de Contas de Projetos Culturais”<sup>150</sup>, promovida pelo canal *on-line* do Tribunal de Contas, em novembro de 2020, com o objetivo de informar e de difundir o debate acerca do tema das prestações de contas em projetos culturais no país. Realizada com ênfase nas recentes ações tomadas pela Ancine em resposta ao órgão de controle, para tratamento de seu passivo e para substituição da metodologia simplificada “Ancine+Simple”. Nesse evento, a Agência pôde apresentar suas estratégias, em execução, para superação de seu passivo e para instalação de um novo ambiente de controle e fiscalização de projetos audiovisuais fomentados.

Isso posto, para abordagem e compreensão desse sistema de política pública, em processo progressivo de abertura institucional, recorre-se aqui a outro conceito clássico da literatura de políticas públicas – contemporâneo ao supracitado conceito de “*political system*” (*black box*) de David Easton (1965) – definido pela literatura de políticas públicas como “triângulo de ferro” (*iron triangles*).

No final da década de 60, Theodore J. Lowi (1979, p. 74), abordando programas agrícolas executados em território americano, à época, subdivididos em sistemas autônomos organizados em torno de políticos locais, grupos de apoio, rotinas próprias de consenso e de legitimidade, aprofunda a reflexão acerca desses “autogovernos”, mediante a referência a um padrão de negociação triangular (*triangular trading pattern*) envolvendo agências governamentais, Congresso e produtores locais. Assim, a partir disso, para ilustrar como cada um desses atores atuavam de maneira complementar, coordenada e em apoio mútuo, Lowi (1979, p. 75) emprega a figura geométrica de um triângulo como signo dessa estrutura que,

---

<sup>150</sup> Cf. TCU promove diálogo público sobre prestação de contas de projetos culturais. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

sob sua ótica, seria mais estável, autônoma e de domínio exclusivo desses agentes diretos monopolizadores desse padrão.

Esse arranjo triangular, autorreferente e ilustrativo de um subsistema de políticas públicas fechado e “ensimesmado” foi amplamente abordado e criticado pela literatura especializada. De modo geral, focalizam-se os seguintes aspectos desse modelo: Thomas A. Birkland (2011, p. 155-156) o descreve como um tipo específico de “subgoverno”, no qual ocorrem relações de reforço mútuo entre grupos de interesse, Congresso, e agências reguladoras, tratando-se, dessa maneira, de um modelo para representação de como políticas públicas podem ser elaboradas entre poucos atores.

James E. Anderson (2003, p. 68-69) aborda os “*iron triangles*” como representação que, própria a análises descritivas de subsistemas de políticas públicas, ilustra um padrão de relações estáveis entre três grupos – em geral, comitês do Congresso, agências administrativas (Executivo), e grupos de interesse – que preferem construir políticas públicas de maneira cooperativa entre si e de maneira silenciosa.

Michael E. Kraft e Scott R. Furlong (2018, p. 128) empregam esse modelo para explicar também o funcionamento de arranjos informais de poder e de autonomia gerados a partir da interação entre esses três grupos de agentes: comitês do Congresso, agências executivas e grupos econômicos. No interior desses arranjos informais, tais atores, geralmente, operariam seus interesses “abaixo” do radar (*under the radar*) da maioria dos cidadãos, sendo, por isso, comparativamente a instituições formais, bem menos sujeitos a influências e a pressões externas.

Jean-Baptiste Harguindéguy (2013, p. 127), por seu turno, define triângulos de ferro como um jogo limitado a poucos atores que agiriam em relativa desconexão com seu entorno e com um interesse econômico direto em manter essa interação fechada. Em referência direta a esse padrão interno de programas de políticas públicas tratado na obra de Lowi (1979), esse autor demonstra esse esquema sob a forma gráfica de um triângulo, tal como reproduzido abaixo (Figura 13), enfatizando que a estabilidade atribuída a esse modelo estaria baseada em clientelismo entre grupos de interesse e instituições públicas, de forma que os interesses particulares, em regra, prevaleceriam sobre o interesse geral (coletivo).

**Figura SEQ Figura 13 ARABIC 13. Triângulo de Ferro de Lowi (1969), segundo Harguindéguy (2013).**

Congresso



Burocracia

Grupos de interesse

Fonte: A partir de adaptação de Harguindéguy (2013, p. 127) sobre Lowi (1969).

Da mesma maneira, também é possível identificar na literatura do campo de políticas públicas no Brasil, a abordagem dos “*iron triangles*” como um dos modelos de referência para a representação da participação de poucos agentes em subsistemas de construção de políticas públicas. De acordo com os pesquisadores Ana Cláudia N. Capella e Felipe Gonçalves Brasil (2015, p. 66-69), a abordagem denominada “triângulo de ferro” serve à análise de subsistemas focados (e fechados) em interações baseadas no intercâmbio de favores de mútuo interesse entre três tipos de atores, em geral: grupos de interesses, parlamentares e burocratas, os quais controlariam o processo de produção de políticas, excluindo a possibilidade de participação de outros grupos.

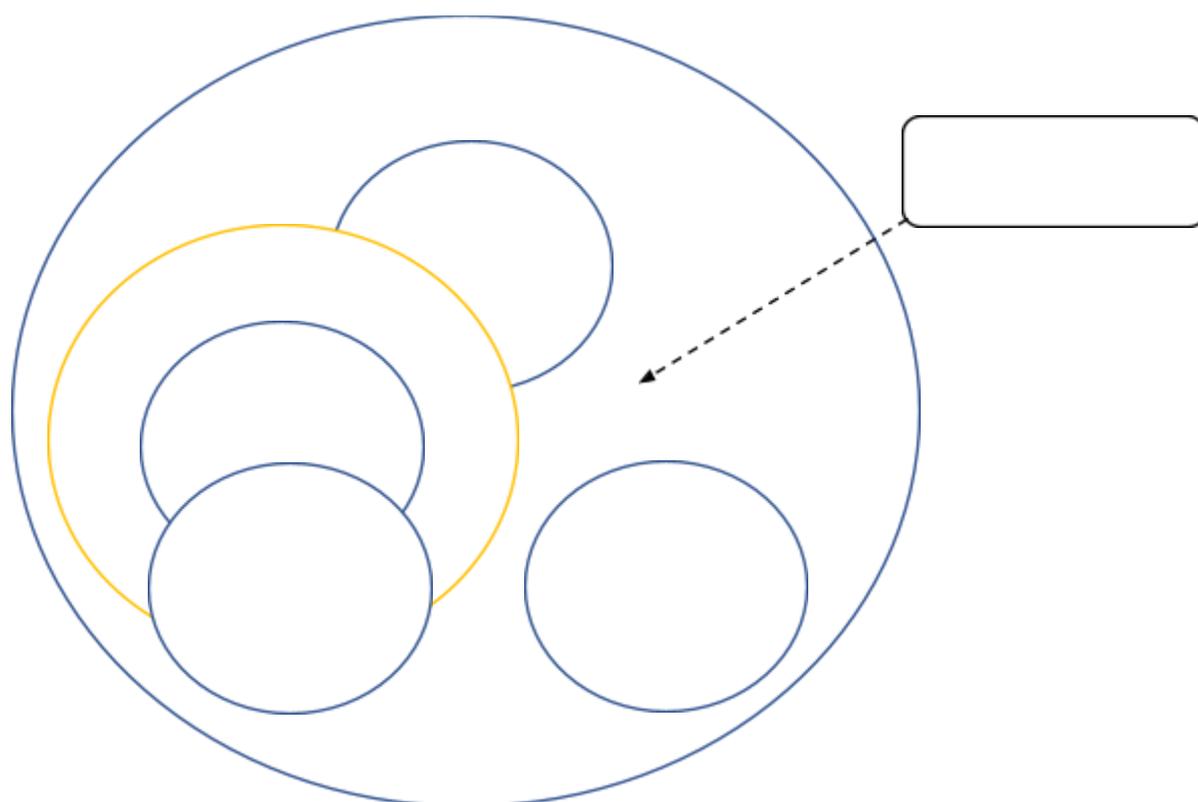
Por outro lado, em meio a diversas referências e empregos dos “*iron triangles*”, destoa a proposição de um de seus mais ferrenhos críticos, o pesquisador Hugh Hecló (1978), que lança um modelo alternativo conhecido como redes de problemas ou redes temáticas (*issues networks*), a partir do qual questiona a incompletude do modelo cunhado por Lowi (1979). Para Hecló (1978, p. 263), os triângulos de ferros não seriam um conceito necessariamente equivocado, mas sim incompleto.

A propósito desse enfoque crítico, esse autor também defende a ideia de que existiriam forças de agentes externos (*outsiders*) para abertura desses subsistemas triangulares e para, necessariamente, a formação de outras redes influentes, a exemplos daquelas compostas por ativistas especializados e demais atores engajados em determinado assunto de política pública (HECLO, 1978, p. 263).

Consoante essa perspectiva trazida pelo modelo de “*issues networks*”, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 92-95) ressaltam o pioneirismo desse paradigma de Hecló (1978), salientando sua influência em diversos outros estudos subsequentes, ao servir de *insight* importante acerca da ideia de que o subsistema político-administrativo é complexo e também integrado por diversos outros componentes e atores influentes. Tratando-se, portanto, de um

modelo mais aproximado a um universo da política pública que contém múltiplos fatores e agentes de influência. Sendo esse modelo proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 95), inspirado nas “redes de problemas (ou redes temáticas)” reproduzido na Figura 14 abaixo.

Figura 14. Modelo de rede de problemas (ou redes temáticas) proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 95).



Ademais, cumpre ressaltar que, nesse estudo de caso, evitou-se realizar uma trivial conexão dogmática ou subsunção da realidade observada a esses conceitos-chaves de análise de políticas públicas. Em outros termos, pretendeu-se buscar, sempre que possível, aproximações e associações entre as evidências da realidade observada e tais conceitos, com vistas à compreensão dos fenômenos sociais cujos eventos estivessem registrados nas fontes<sup>151</sup> *scholarly* (teses, dissertações e artigos acadêmicos) e nas fontes *nonscholarly* (documentos oficiais de órgãos públicos, entre outros) coletadas durante a pesquisa.

Por essa perspectiva, se a Política Nacional do Audiovisual “*ex ante*” ao controle externo do Tribunal de Contas da União pôde ser cotejada a modelos teóricos como “*policial system*” (*black box*) (EASTON, 1965) ou como “*iron triangles*” (LOWI, 1979) e, dessa

<sup>151</sup> Para Johnson, Reynolds e Mycoff (2016, p. 78) na condução de uma revisão de literatura tópicos de pesquisa podem advir de fontes acadêmicas, não acadêmicas ou pessoais.

maneira, ser apresentada como um subsistema com características de “fechamento” e de “limitação a poucos participantes”, isso não se tratou de simples enquadramento desse passado recente dessa política pública, no qual se formulou e implementou a “Ancine+Simples”, em teorias já resenhadas e revisadas pela crítica.

Na realidade, cada aproximação realizada entre evidências do caso, em análise, e modelos teóricos procurou refletir sobre como esse passado recente da política setorial audiovisual brasileira pode guardar fortes semelhanças com processos de políticas públicas datados (e defasados) das décadas de 60 e, que, na atualidade, são alvo de críticas por serem demasiadamente deficitários de participação, de abertura e de transparência acerca de seu núcleo de *policy-making* e de processamento interno de seus respectivos *inputs* e *outputs*.

Assim, colocados em perspectiva os fatos mais recentes dessa política pública, aborda-se a questão sobre quais modelos teóricos poderiam auxiliar a compreensão a respeito do período marcado pelo ingresso do TCU nesse subsistema, sobretudo, por seu fluxo decisório de franca oposição ao modelo da “Ancine+Simples”. Ingresso esse que marcou sobremaneira a atuação da Corte de Contas como instituição impulsionadora do redesenho recente de todos os mecanismos de controle e de *accountability* da gestão dos recursos públicos injetados em projetos audiovisuais brasileiros fomentados.

Conforme demonstrado no Capítulo 3, o Tribunal empregou uma série de comandos de controle (recomendações e determinações) dirigidos aos agentes públicos, especialmente os da Ancine, responsáveis pela criação e manutenção, até aquele momento, de mecanismos simplificados e irregulares para gestão do controle de gastos dos recursos públicos desembolsados na implementação de ações de fomento a projetos audiovisuais.

Desse modo, a partir do exercício de suas competências de órgão de controle externo em face da Política Nacional do Audiovisual, sobretudo, do deficitário controle de contas identificado pelos auditores, foram apresentadas, nesse estudo de caso, evidências que apontaram para o papel fundamental da Cortes de Contas para a abertura do processo de implementação e para o redesenho do arranjo de controle, ou seja, para a catalisação de aprendizagem de política pública (*policy learning*) e de correção e melhoria das tomadas de decisão efetuadas, até o momento, pelos gestores responsáveis. Além de uma atuação institucional focada no objetivo de construir um ambiente, junto ao órgão auditado, menos suscetível a reincidência das deficiências e das irregularidades encontradas desde o Levantamento de Riscos da Ancine (TC n.º 014.483/2016-5).

Tendo como referência o modelo de “*punctuated equilibrium*” (equilíbrio pontuado) de Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (2009, p. 3), seria possível dizer que o ingresso do

Tribunal nesse subsistema de políticas públicas poderia ser interpretado como ponto de virada (*turning point*) no acesso a novos participantes que, em grande medida, tensionou o chamado “pacto” que fora construído entre governo e classe audiovisual (*stakeholders*), especialmente na última década. Coalisção essa ocorrida no período de criação de dois grandes marcos legais de organização do fomento e da regulação do setor, a criação da Lei n.º 11.437, de 2006, de constituição do FSA enquanto principal fonte de recursos públicos para o subsídio ao audiovisual brasileiro, assim como a criação da Lei n.º 12.485, de 2011, Marco Legal da TV Paga, que criou uma reserva de mercado para o produto audiovisual brasileiro nesse segmento (SOUSA, 2018).

O modelo de Baumgartner e Jones (2009) *punctuated equilibrium* (equilíbrio pontuado) foi, originalmente, proposto para ilustrar longos períodos de estabilidade e de dominação de determinado sistema de política pública por atores específicos. Nesse aparente equilíbrio, estruturas institucionais importantes integradas por poucos grupos de interesse privilegiados poderiam ser acessadas e confrontadas em sua agenda. Situação na qual esse equilíbrio poderia ser abalado e transmutado em função do ingresso de novos agentes interessados. Kraft e Furlong (2018, p. 176-177), por exemplo, extraem desse modelo a análise de que um processo de política pública, estável e dominado por poucos agentes satisfeitos com o *status quo*, poderia ser modificado quando novas ideias e atores interessados na mudança entrassem em jogo, despertando a atenção pública nesse sentido.

De maneira semelhante, Thomas A. Birkland (2011, p. 300-301) destaca que tais períodos de estabilidade implícitos a esse modelo seriam apoiados em arranjos de *policy monopoly*, isto é, no fato de que poucos atores detêm o monopólio de uma determinada política pública. Com isso, nesse sistema fechado, esses atores teriam o interesse de manter a formulação da política de maneira cerrada e sob seu domínio, porque isso os beneficiaria ao longo do tempo. No entanto, tal como observado por Kraft e Furlong (2018, p. 176-177) e por Birkland (2011, p. 300-301), salienta-se que, em alguns casos, esse monopólio é passível de ruptura se o sistema, antes hermético, for alvo de atenção e de crítica, o que poderia ensejar mudanças rápidas e uma maior abertura.

A análise de Capella e Brasil (2015) sobre esse modelo também chega à conclusão semelhante de que longos períodos de estabilidade na formulação e na implementação de políticas públicas podem ser sucedidos por momentos nos quais novas questões e forças podem romper com o insulamento desse sistema, ingressando nesse universo como agenda relevante “*high-agenda politics*”, o que favoreceria a chegada de outros novos participantes interessados nessa política, que passariam a atuar sobre a mesma.

Isso posto, seria possível efetuar uma leitura de que tanto fatos relativos à urgência de implementação de novos mecanismos de *accountability* e de transparência nas prestações de contas de projetos audiovisuais, em substituição à “Ancine+Simples”, como o surgimento do interesse do TCU na resolução imediata das irregularidades auditadas e melhoria da eficiência e efetividade dos gastos desembolsados nessa política pública, seriam ocorrências do mundo real passíveis de serem melhor compreendidas sob a ótica do modelo de “equilíbrio pontuado” de Baumgartner e Jones (2009), especialmente, no que tange à interpretação de que seriam episódios de “desequilíbrios” e de consequentes “janelas” de mudança (inclusive, futuras) para essa política setorial.

## 7.2 Futuro da interação entre TCU e Tripé Institucional do Audiovisual no tocante à gestão dos recursos públicos da Política Nacional do Audiovisual: “*insights*” finais

Tendo em vista o que fora abordado no tópico anterior, adotando-se como premissa que houve um rompimento do equilíbrio do subsistema da Política Nacional do Audiovisual mediante o ingresso do TCU enquanto agente externo fortemente atuante contra os irregulares e equivocados arranjos de sustentação e de implementação da “Ancine+Simples”, seria possível, de modo assemelhado, conjecturar que outras “janelas” de mudança poderão ocorrer a partir desse ambiente de interação de controle externo, porque há alguns fatos ainda inconclusos e/ou pendentes de desfecho com, aparente, potencial de “desequilíbrio”, tais como: i) o julgamento do recurso interposto pela Ancine e Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo) – contestação dos itens 9.2, 9.3 (com exceção dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3), 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, no âmbito do processo de Auditoria de Conformidade (TC n.º 017.413/2017-6) –, e consequentes decisões de mérito acerca modelo de execução e de controle dos recursos públicos injetados nesse setor; ii) a instrução e julgamento de outros processos de controle externo conexos à situação da capacidade operacional da Ancine para executar políticas de fomento ao setor, abertos por representação do MPTCU e MPF relativos à apuração de paralisação dessas políticas; iii) a execução do Plano de Ação proposto pela Ancine e aprovado pelo Acórdão n.º 12.897, de 2020, 2ª Câmara, para enfrentamento do passivo de prestações de contas; e iv) monitoramento dos resultados do referido Plano de Ação pelo Tribunal; e v) as tomadas de decisão da Ancine decorrentes das Consultas Públicas concernentes à IN n.º 150, de 2019 - substitutiva da IN n.º 124, de 2015 – e à IN n.º 125, de 2015.

Diante desse cenário, relativamente ao que está por vir, quais acontecimentos poderiam suceder a esses fatos “pendentes” e ensejar outros (e futuros) resultados de controle externo,

*accountability* e transparência? Quais modelos de processo de políticas públicas, críticos ao insulamento entre *stakeholders* e burocracia, poderiam despontar no futuro e, com isso, auxiliar a construção de um novo sistema de execução e de prestação de contas ainda mais transparente para o conjunto da sociedade?

Para organização e desenvolvimento de tais questões de perfil mais preditivo, propõe-se aqui organizá-las entorno da ideia de novos modelos de interação de controle externo para efetividade dos resultados dessa política pública em benefício da sociedade, elencando de maneira exploratória alguns modelos, já abordados pela literatura especializada, que poderão influenciar, positivamente, o redesenho desse subsistema no futuro.

Tal como demonstrado nesse estudo de caso, identificou-se que mais do que Acórdãos isolados e focados apenas no ajuste das irregularidades da metodologia simplificada “Ancine+Simples” e responsabilização de gestores, instalou-se um *continuum* decisório de controle externo, iniciado pelo Levantamento de Riscos da Ancine (TC n.º 014.483/2016-5) e aprofundado pelo Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, além dos demais relatórios produzidos pelas unidades técnicas internas ao Tribunal, os quais identificaram diversos achados de auditoria não apenas na referida metodologia, mas também em toda sistemática de *accountability*, de efetividade e de transparência dessa política setorial. Relatórios de instrução que influenciaram, em grande medida, os julgados enunciados tanto pelo Plenário quanto pela 2ª Câmara da Corte de Contas, desde o Acórdão n.º 2.959, de 2016, Plenário ao mais recente Acórdão n.º 12.897, de 2020, 2ª Câmara, que acabaram por impactar a política pública no tocante à sua implementação e ao seu redesenho.

Perante isso, nesse contexto de complexa interação entre órgão de controle e agência reguladora, a despeito da tensão entre o exercício da *accountability* horizontal (O’DONNELL, 1993) desempenhada pelo TCU e a prerrogativa de autonomia administrativa da Ancine, foi observada uma abertura desse subsistema a partir do ingresso do Tribunal enquanto agente influente na remodelagem da referida sistemática de execução e de prestação de contas dos recursos públicos destinados aos programas de fomento direto e indireto existentes.

Por outro lado, haveria ainda outros avanços de ampliação dessa abertura a serem considerados para o aprimoramento desse subsistema político-administrativo (atores, instituições e ideias) que dá sustentação à Política Nacional do Audiovisual no país? Dentre os modelos de processo de políticas públicas (*policy process*) referenciados até aqui para ilustração de seu funcionamento interno, todos eles têm em comum a participação de atores e de instituições de perfil especializado no campo – sejam eles burocratas, auditores, ou agentes econômicos regulados e/ou fomentados. Não sendo possível identificar, até o momento, a

partir da análise das dinâmicas e das interações institucionais registradas nas fontes consultadas, uma participação ou incentivos à participação de cidadãos para além desse perfil técnico e/ou burocrático.

A propósito disso, verifica-se que a questão de se investigar se o universo de interessados seria caracterizado pelo pluralismo ou pelo elitismo, problema esse recorrentemente tratado pela literatura de políticas públicas (BIRKLAND, 2011, p. 164-196), também perpassaria a análise dos limites e das possibilidades para ampla participação em processos de construção de políticas públicas dirigidas ao setor audiovisual brasileiro.

De modo geral, no campo da *policy analysis* é plausível supor que grupos com maiores recursos, reconhecimento (prestígio), ou acesso aos formuladores (*policy makers*) gozarão de maior influência do que outros grupos ou indivíduos não organizados (KRAFT; FURLONG, 2018, p. 143-146). No entanto, ainda que isso seja crível e observado na realidade, a crítica e a busca por alternativas a modelos tendentes ao elitismo são fundamentais ao ambiente de legitimação democrática de políticas públicas, inclusive setoriais, como a do caso aqui pesquisado.

Nesse passo, refletindo-se acerca da imperativa busca de legitimação de políticas públicas em contextos democráticos, recorre-se ao alerta de Carsten Daugbjerg (2013, p. 473) a propósito da tarefa dos formuladores (*policy makers*) de responderem aos problemas emergentes de uma política pública, inclusive, no tocante à legitimação de seus resultados. De acordo com o referido pesquisador, ainda que alguns problemas surgidos na política possam ser ignorados por algum tempo pelos formuladores, outros problemas demandarão ações para manutenção da legitimidade, isto é, os formuladores deverão demonstrar a um universo mais amplo de participantes que determinada política pública é capaz de enfrentar os problemas com os quais foi defrontada.

Sob esse ângulo, diante dos diversos problemas e deficiências encontrados nas auditorias da “Ancine+Simples”, coloca-se em perspectiva futura a questão sobre quais ferramentas, soluções e modelos poderão auxiliar os agentes públicos, atuantes nessa política setorial audiovisual, na referida tarefa de demonstração da justificativa, da aceitabilidade e da adequação dessa política. Isso com o objetivo de se alcançar o reconhecimento dos meios e dos procedimentos empregados, bem como dos produtos (*outputs*) e dos resultados (*outcomes*) atingidos pelos programas de fomento, de modo que um público mais amplo do que apenas *stakeholders* e beneficiários reconheçam não apenas a importância, mas também os resultados obtidos. Nesses termos, a legitimidade futura dessa política pública, possivelmente, terá que ser projetada e construída para além dos chamados “pactos” entre

agentes do audiovisual nacional e dirigentes governamentais, outrora, bem-sucedidos sob o ponto de vista dos beneficiários diretos.

Sabrina Nunes Iocken (2018, p. 93-96) quando aborda a interseção entre políticas públicas e democracia coloca a transparência ampliada como elemento crucial em processos dessa natureza, com vistas ao enfrentamento da complexidade e da opacidade da máquina governamental. Sendo, portanto, algo essencial ao controle das escolhas governamentais e à renovação da legitimidade entre governantes e governados. No entanto, Iocken (2018, p. 195-200), alerta para o problema da defasagem da racionalidade do paradigma da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) focada em ferramentas de gestão orientadas pela eficiência e por avaliações de custo-benefício, isto é, pela racionalidade instrumental deslocada para questões procedimentais (questões-meio).

Para Iocken (2018, p. 195-200), essa velha racionalidade já estaria sendo contraposta por uma nova, a chamada Teoria do Novo Serviço Público, a qual se reorientaria a valores como democracia por aproximação (em lugar de uma democracia meramente procedimental e/ou representativa), cidadania participativa e interesse público que aproximariam os cidadãos da construção das soluções dos problemas públicos.

Por esse ponto de vista, seria possível dizer que, embora haja avanços e melhorias significativos em processos de trabalho, revisões normativas e aumento da transparência na divulgação do *status* das contratações, liberações de recursos e respectivas prestações de contas pela Ancine – algo até então incipiente no passado recente da Agência, anterior ao controle externo de conformidade do TCU –, aparentemente, os ganhos visíveis, até o momento, seriam muito mais relacionáveis a “meios” e “controles” de gestão (superação do passivo, por exemplo) do que ao interesse público e às respectivas finalidades materiais dessa política setorial (acesso e ampla difusão do conteúdo brasileiro, por exemplo).

Nesse sentido, seria também possível conjecturar que tal problema de foco nos “meios”, típico dessa racionalidade instrumental, poderá ser suscitado frente ao arranjo formal e institucional da política setorial do audiovisual, no momento, aberto majoritariamente aos órgãos de controle. Em outras palavras, o modelo de fomento público redesenhado hoje poderá ser instado, no futuro, a demonstrar resultados sinalizadores efetivos de participação e de atendimento ao interesse público, gerados mediante uma aproximada e horizontal interação institucional também aberta junto à sociedade.

A emergência de novos arranjos para gestão de assuntos públicos já tem sido alvo de interesse de pesquisadores contemporâneos focados na identificação de novas práticas para se construir políticas públicas mais abertas, interativas e integradas à sociedade. Dentre esses,

destaca-se a contribuição crítica de María Esther del Campo García (2014) que aborda a interseção entre democracia e políticas públicas, bem como a ascensão de uma nova governança menos centrada em racionalidades de viés burocrático (autoridade estatal) ou econômico (interesses de *stakeholders*). Relativamente ao papel do Estado, García aponta como necessária a passagem de um Estado “ensimesmado” em sua autoridade burocrática para um Estado meta-governador dos demais agentes implicados pela governança pública.

Dessa maneira, colocado o Estado em perspectiva pluricêntrica, segundo García (2014, p. 422-423), poderiam ser implementados novos meios que viabilizassem a atuação e coordenação estatais junto a uma rede de atores/agentes presentes na sociedade, mediante: fixação das regras do jogo para esses atores, com vistas à promoção da autogovernança desses (*hands-off framing of self-governance*); estímulo à interação entre esses atores por novos meios comunicacionais, organização de diálogos, estimulando-se a circulação de novos significados, crenças e identidades (*hands-off storytelling*); distribuição de recursos (meios) de suporte a ações benéficas (*hands-on support and facilitation*) tomadas por esses agentes; participação estatal direta sempre que houvesse desequilíbrios e conflitos entre os agentes, ou até mesmo intervenção quando a governança em rede viesse a falhar, buscando-se manter certa influência estatal para busca de resultados equilibrados nessa rede de atores/agentes (*hands-on participation*).

No entanto, é importante demarcar o papel singular do Estado na metagovernança, realçado por García (2014), porque ele permaneceria sendo o único ator legítimo para estabelecer as regras do jogo e fixar marcos institucionais necessários, assim, trabalhando ativamente em prol da coordenação e da integração desses agentes nesse ambiente em rede, sem preferências por seletos interesses particulares.

Isso posto, retomando-se a análise do recente redesenho das regras do jogo e dos marcos institucionais da Política Nacional do Audiovisual, no tocante ao controle e ao acompanhamento da execução e das prestações de contas de projetos audiovisuais fomentados, substitutivos da “Ancine+Simples”, que “*insights*” poderiam embasar remodelagens ampliativas de sua governança pública, ainda demasiadamente governamental, centrada no “Tripé Institucional” (CSC, CGFSA Ancine e SAV), e vinculada a uma dinâmica de relatórios adstritos a uma interação institucional entre agentes auditados e órgão de controle. Em outros termos, quais ideias poderiam municiar a passagem desse circuito de controle, eminentemente estatal, para uma rede de controle aberto?

Avaliando-se alguns caminhos possíveis, seja sob o ângulo do controle compartilhado de políticas públicas (IOCKEN, 2018), ou sob a perspectiva de *accountability* democrática

(WILLEMAN, 2016), seria crível prospectar que uma injeção de outras iniciativas de aprendizagem e de diálogo institucionais no interior dessa política pública, recém-aberta pelas auditorias do Tribunal a partir do caso da “Ancine+Simple”, poderia no futuro consolidar, além da abertura alcançada até aqui, também o compartilhamento e a horizontalidade do controle de contas em benefício de uma política pública não apenas focalizada na sustentabilidade de um segmento de mercado, em particular, mas em interesses coletivos focados no acesso ao conteúdo audiovisual brasileiro pelos cidadãos, assim como na participação ativa desses na construção de metas e no monitoramento dos objetivos e dos gastos efetuados.

Por esse ângulo, a incorporação de processos de *policy learning* – ou de *policy-oriented learning*, conforme propõe Paul A. Sabatier (1988, p. 133) – com vistas à avaliação crítica de eventuais falhas e erros ocorridos na implementação de programas e de ações poderia reorientar essa política pública na direção de outras revisões e mudanças corretivas significativas.

Tendo em vista algumas tipologias de aprendizado já trabalhadas pela literatura, Peter J. May (1992, p. 331-354), baseado na análise de casos de falhas na implementação e de respectivas reformulações de políticas públicas nos Estados Unidos, relaciona três grandes categorias: *instrumental policy learning* e *social policy learning* – ambas focadas preponderantemente na dimensão de implementação com a finalidade de correção de falhas –, e *political learning* – dimensão política de sustentação e de defesa da política pública. A aprendizagem de tipo instrumental estaria centrada na verificação da viabilidade dos instrumentos disponíveis para ações de implementação, analisando-se a efetividade de ferramentas e técnicas. Nesse caso, o autor chama a atenção para o fato de que instrumentos de implementação podem ser equivocados ou ser considerados impraticáveis, independentemente dos objetivos, ainda que bons, da política. A aprendizagem de tipo social envolveria uma nova construção social ou um repensar acerca das razões (fundamentos) de determinada política, mediante reanálises dos elementos constitutivos dessa (problema, escopo, objetivos e alvos, por exemplo). Finalmente, a aprendizagem do tipo político trataria de mudanças nas estratégias de defesa planejadas pelos defensores políticos de uma política pública, a exemplo de eventuais recuos, criação de arenas de apoio, ou de refinamento dos argumentos em debate.

Aprofundando a análise de distinção entre tais categorias, May (1992, p. 331-354) as sumariza, conforme Tabela 23, apontando os seguintes elementos demarcadores: o que é

aprendido; foco; o que pode ser aprendido; condições necessárias; indicadores “prima facie”; outras tipologias com as quais podem ser confundidas; e evidências requeridas.

**Tabela 23. *Policy and Political Learning* - elementos demarcadores segundo Peter J. May (1992).**

<b>Categoria de Aprendizado</b>	<i>Policy Learning</i>		<i>Political learning</i>
	Instrumental	Social	-
<b>Aprendizado sobre</b>	Viabilidade de meios e desenhos de implementação.	Construções sociais de uma da política pública e de se seus problemas.	Estratégia para defender uma determinada ideia ou problema de política pública.
<b>Foco em</b>	Instrumentos e desenhos de implementação.	Problema, escopo e metas de política pública.	Viabilidade política e processos de política pública.
<b>Pode também levar ao aprendizado de</b>	Compreensão da fonte das falhas da política pública, ou busca por melhor desempenho da política pública para alcance de seus objetivos.	Mudança nas expectativas acerca das metas postas, ou redefinição dessas.	Aprimoramento dos argumentos de apoio a uma ideia ou problema de política pública.
<b>Condições requeridas</b>	Melhor compreensão dos instrumentos de política pública ou implementação baseada na experiência ou avaliação formal	Melhor compreensão ou alteração das convicções causais dominantes sobre um problema ou uma solução dentro de um domínio de política relevante.	Consciência das perspectivas políticas e dos fatores que lhes afetam.
<b>Indicadores "prima facie"</b>	Mudanças nos instrumentos de execução: incentivos, penalidades, financiamento, tempo de implementação, estruturas organizacionais.	Redefinições envolvendo metas e escopo: direção traçada para política pública, grupos beneficiários, benefícios concedidos.	Mudança nas estratégias de defesa: alteração de arenas para proposição de novos argumentos, emprego de novas táticas para dirigir a atenção a determinado problema ou ideia.
<b>Eventualmente esse aprendizado pode ser confundido com</b>	Aprendizados “supersticiosos” envolvendo uma presumida superioridade de uma determinada medida; ou imitações de comportamentos.	Redefinição de política não relacionada à mudança nas convicções causais dominantes dentro de um domínio de política pública.	Mudanças aleatórias ocorridas nas estratégias políticas não relacionadas à compreensão das dinâmicas políticas.
<b>Evidências requeridas</b>	Aumento do conhecimento sobre os instrumentos de implementação.	Mudança nas convicções (crenças) causais dominantes dentro de um domínio de política pública relevante.	Consciência das relações entre estratégia e viabilidade políticas em meio a determinada coalisão de defesa.

---

Fonte: Tabela adaptada de Peter J. May (1992, p. 336).

---

Com isso, May (1992, p. 341), a partir de cada uma dessas dimensões de aprendizado, salienta que uma das formas de se desenvolver percepções sobre a *policy learning* seria adotar como referência de análise (*policy analysis*) casos reais de reformulação. Na investigação empírica acerca de tais casos, não obstante as bases sólidas e rastreáveis existentes em políticas públicas de sucesso, o autor enfatiza que as experiências de fracassos podem servir de melhor “gatilho” para realização de processo de redesenho; isto é, podem ser a ocasião mais propícia ao aprendizado, posto que a insatisfação com o desempenho de determinado programa pode estimular tanto a busca por alternativas, como a reconsideração das convicções “crenças” que sustentam o raciocínio causal dominante que ancora determinada política pública.

Dessa maneira, o reconhecimento de falhas e de erros pelos grupos relevantes dentro do universo de determinada política pública poderia se tornar um catalisador importante e potente para a reconsideração das decisões tomadas e para o redesenho da política pública. No entanto, May (1992, p. 341) também ressalta que é possível que esse tipo de atitude de reconhecimento possa ser desencorajado porque a busca por explicações das causas dos erros poderia gerar, nas organizações implicadas, o temor de que essa investigação sobre as causas exponha essas instituições, ou até mesmo gere nas elites governamentais um comportamento de indisposição e de relutância ao reconhecimento das falhas e ao repensar de suas próprias convicções.

Logo, diante dessa advertência enunciada por May (1992, p. 343), seria também oportuno mapear em casos reais analisados a ocorrência (ou não) de fatores como estabilidade organizacional, autoproteção e relutância das lideranças das instituições como obstáculos ao reconhecimento de falhas e de erros e, portanto, como comportamentos impeditivos do aprendizado institucional em políticas públicas.

De acordo com esse ponto de vista, lições acerca da viabilidade de instrumentos e desenhos (*instrumental policy learning*) ou das dinâmicas de construção social dos problemas, escopo e objetivos (*social policy learning*) poderiam conduzir prospectos e processos de política pública orientados ao aprendizado institucional. Em igual medida, lições acerca das coalisões, manobras e manipulações em apoio a determinada ideia inviável ou problema poderiam também gerar aprendizado sobre estratégias empregadas pelo campo político defensor de determinada política pública (*political learning*). Assim, em cada uma dessas

dimensões, seja mais interna ou mais externa ao processo de política pública, a observação das “tentativas e erros” dos *policy makers* poderia trazer à tona oportunidades de melhoria e de avanço em políticas públicas que, eventualmente, tenham gerado resultados insatisfatórios ou até mesmo erros de implementação.

Projetada essa perspectiva sobre a metodologia simplificada “Ancine+Simples”, sobretudo, com atenção aos indicadores “*prima facie*” de cada umas dessas categorias, tal como apresentado na supracitada Tabela 23, seria possível identificar que o controle externo exercido pelo TCU impulsionou mudanças significativas nos instrumentos de acompanhamento e de prestações de contas de recursos públicos injetados em projetos audiovisuais, ao exigir das instituições responsáveis a completa reformulação do aparato administrativo existente (estrutura administrativa, capacidade operacional, ferramentas de tecnologia da informação, instruções normativas, entre outros) e consequente extinção dessa metodologia simplificada, sendo, portanto, possível afirmar que a Corte de Contas atuou como instituição catalisadora de *instrumental policy learning*.

No tocante ao seu papel de instituição aceleradora de *social policy learning*, é também possível notar, a partir das evidências e dos impactos até aqui mapeados, e detalhados no Capítulo 3, que o controle externo de conformidade exercido a partir do Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017, elaborado pela Secex-RJ, mediante a demonstração detalhada de diversos achados de auditoria, contrapôs-se às convicções (escolhas administrativas) que sustentavam a “Ancine+Simples” enquanto Plano de Qualificação da Gestão do Financiamento<sup>152</sup> capaz de entregar resultados positivos como eliminação do retrabalho, qualificação das decisões técnicas, ampliação da transparência, aperfeiçoamento do controle material e formal das operações de fomento a projetos.

Desse modo, nesse momento, no qual ainda se aguarda o julgamento de mérito do recurso em face do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, e ainda se monitora o cumprimento e a efetividade do Plano de Ação elaborado pela Ancine, recém-aprovado pelo Acórdão n.º 12.897, de 2020, 2ª Câmara, é possível sinalizar que, no futuro, esse papel desempenhado pelo Tribunal poderá aprofundar essa contraposição e gerar a modificação de convicções administrativas que ainda permanecem intocadas em função do efeito suspensivo do citado recurso: como a natureza jurídica de projetos audiovisuais em explícita distinção aos demais acordos, avenças e contratos públicos fiscalizados pelo TCU, ou uma nova interpretação acerca da aceitabilidade pela Agência de tributos de natureza personalíssima (IRPF, IRPJ,

---

<sup>152</sup> Cf. **Ancine+Simples: plano de qualificação da gestão do financiamento - Fase II**. (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2017).

CSLL) retidos na fonte para pagamento de serviços a credores pessoas físicas e jurídicas lançados nas relações de pagamentos dos projetos fomentados, por exemplo.

Finalmente, em relação ao papel do TCU enquanto agente promovedor de *political learning* na Política Nacional do Audiovisual, é possível também identificar nos processos de controle externo aqui analisados que, aparentemente, houve uma alteração na pauta de defesa dessa política pública, antes reconhecida pelos sucessivos alardes<sup>153</sup> de que montantes de recursos públicos cada vez mais vultosos seriam injetados no setor audiovisual, mediante lançamento de chamadas públicas sem maiores detalhamentos sobre como tais ações seriam implementadas em estrita conformidade com as exigências de transparência, de *accountability* e de compatibilidade com a capacidade operacional dos órgãos e entes públicos envolvidos na execução dessas ações de fomento.

Aparentemente esse viés de tomada de decisão administrativa está sendo substituído pela defesa de um maior equilíbrio entre entrada de novos projetos (fluxo), processamento do passivo existente (estoque), e capacidade operacional e meios de execução disponíveis na Agência (servidores lotados nas áreas de controle e de prestação de contas, recursos de tecnologia da informação disponíveis, manutenção das demais atividades regulatórias, entre outros), tal como recentemente aprovado pela Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 909, de 6 de novembro de 2020<sup>154</sup>, aprovada pela Ancine, que sinalizou para mudança de foco da alta gestão da Agência para arenas e assuntos mais aderentes ao contexto de intensiva atenção dos órgãos de controle sobre essa política setorial, tendência essa que deve se projetar no futuro, ao menos até que se alcancem resultados efetivos de *accountability*, transparência e de governança pública na gestão desses recursos.

Para mais, outra questão que pode despontar, futuramente, é a reflexão de que novos avanços em matérias de *policy e political learning* no controle e na governança pública das ações de fomento da Política Nacional do Audiovisual poderão estar diretamente correlacionados ao futuro das interações institucionais de sustentação e legitimação dessa política – que hoje, tal como destacado em tópico antecedente, estão adstritas à relação entre Tribunal e entes do chamado “Tripé Institucional”, em especial, a Ancine.

Para aprofundamento dessa questão, adota-se aqui a ideia de “diálogo institucional” defendida por Marianna M. Willeman (2016, p. 293) como alternativa diante do problema dos limites e das possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas no controle de políticas

---

<sup>153</sup> Cf. **Comitê Gestor do FSA aprova Plano Anual de Investimento: valor total em 2018 será recorde.** (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2018).

<sup>154</sup> Cf. **Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 909, de 06 de novembro de 2020.** (DIRETORIA COLEGIADA DA ANCINE, 2020).

públicas. Como ponto de partida, essa pesquisadora realça as funções pedagógica e colaborativa que Tribunais de Contas podem desempenhar no campo de políticas públicas, as quais, em sentido diverso das tradicionais fiscalizações de conformidade legal (*compliance*), serviriam ao diagnóstico de equívocos e de inconsistências com foco na formulação de sugestões de aprimoramentos e de novas alternativas, dessa maneira, propiciando um novo (ou alternativo) conjunto de escolhas orçamentárias e opções administrativas ao gestor responsável pela implementação da política pública (WILLEMANN, 2016, p. 294).

Nesse sentido, tais funções seriam próprias a um ambiente de diálogo institucional, cujo pano de fundo seria a teoria de separação de poderes (*check and balances*) vista sob a perspectiva de potenciais interações deliberativas e colaborativas entre entes e órgãos envolvidos. Com isso, as instâncias e poderes implicados poderiam, cada qual com sua capacidade institucional, agregar contribuições recíprocas com o objetivo de propiciar a construção de melhores decisões públicas. Com base nessa proposição de Willeman (2016, p. 293), seria possível dizer que o controle externo gerador de contribuições no terreno das políticas públicas poderia ser menos invasivo (ou ruidoso) relativamente às esferas discricionárias próprias aos processos de políticas públicas.

A fim de colocar em prática esse diálogo, Marianna M. Willeman (2016, p. 296-300) destaca alguns instrumentos e mecanismos focados em soluções dialógicas, consensuais, voluntárias, e que pressupõem a boa-fé entre as partes (auditor e auditado), tais como: as auditorias operacionais, os termos de ajustamento de gestão, as audiências públicas e a cooperação interinstitucional.

Sumarizando as definições de cada um desses mecanismos, consoante a abordagem da referida autora, e aproximando-os desse estudo de caso, a partir de um enfoque prospectivo, seria importante, primeiro, delimitar o objeto dessas auditorias operacionais, qual seja, o controle de desempenho e de performance dos entes auditados, sendo predominantemente colaborativas e cooperativas. Com isso, em uma *accountability* focada em resultados, caberia aos órgãos de controle identificar fatores e circunstâncias prejudiciais ao desempenho da Administração Pública e, dessa maneira, propor soluções alternativas.

Relativamente ao futuro do controle externo sobre a superação do passivo de prestações de contas audiovisuais, à efetividade do Plano de Ação, e aos resultados dos novos mecanismos de controle legal e financeiro do fomento gerido pelo subsistema da Política Nacional do Audiovisual, que vêm sendo implementados pelo Tripé Institucional, especialmente a Ancine, seria possível dizer que a introdução de uma auditoria nesses moldes poderia avaliar os acertos e equívocos de implementação, formular propostas de

aperfeiçoamento juntos aos auditados, e mensurar os impactos dessas tomadas de decisão, inclusive, sobre a sociedade.

Importante frisar, tal como adverte Willeman (2016, 271-272), que a *accountability* de resultados não visa substituir a *accountability* de conformidade e respectivos ciclos de auditorias de *compliance* e de responsabilização de ocorrências de improbidade pelos gestores. Por isso, se aplicável a políticas setoriais focalizadas no audiovisual brasileiro, as auditorias operacionais poderiam complementar os mecanismos de interação já empregados entre TCU e Ancine e também tornar mais robusto e abrangente o sistema de controle externo incidente sobre a Política Nacional do Audiovisual, propiciando, desse modo, um processo de auditoria adequado à análise de desempenho e de resultados dessa política setorial.

Outro mecanismo apontado como solução dialógica e consensual, seria o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), definido como meio de controle consensual mediante o qual a Administração Pública, alvo de fiscalização e de controle externos, reconhece falhas e inconsistências em seus processos de trabalho e, com isso, assume obrigações de adequação dessas condutas, conforme metas e prazos pactuados junto ao órgão de controle.

No entanto, cumpre frisar que, não obstante a ausência, no momento, desse tipo de instrumento no âmbito do Tribunal de Contas de União, trata-se de método de solução compartilhada já utilizada por outros Tribunais de Contas no país, tal como destacado por Willeman (2016, p. 271-273). Assim, no futuro, se incorporado ao rol de competências do TCU, poderia servir de alternativa para tratamento consensual e compartilhado de desconformidades assemelhadas àquelas encontradas na “Ancine+Simples” e circunstanciadas no Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017<sup>155</sup>, elaborado pela Secex-RJ.

Sobre essa indisponibilidade formal desse meio dialógico, em âmbito federal, é importante destacar que, em um contexto brasileiro de debates quase que perenes acerca de reformas administrativas, a menção ao TAG aplicável via controle externo do TCU sobre entes da Administração Pública Federal parece pertinente enquanto horizonte possível de aperfeiçoamento e de incremento dos meios de *accountability* e de fiscalização de programas e de gestores de políticas culturais, em sintonia com o paradigma do diálogo institucional.

As audiências públicas, de acordo com Willeman (2016, p. 298), também proporcionariam uma atuação dialógica e aberta do TCU, podendo contribuir para *accountability* de resultados e para um maior controle social de políticas públicas. De modo geral, a audiência se trata de instrumento destinado à ampliação da visão acerca de

---

<sup>155</sup> Cf. **Relatório de Fiscalização n.º 232, de 2017**. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

determinada política, mediante processo formal de coleta de opiniões de segmentos sociais interessados e da sociedade civil.

No entanto, em que pese a relevância do mecanismo, bem como as possibilidades de que, no futuro, esse instituto possa aperfeiçoar a abertura desse controle externo, inclusive de políticas setoriais destinadas ao fomento da cultura, é igualmente importante colocar em perspectiva a frequência do emprego desse tipo de mecanismo pelo Tribunal, posto que, de acordo Willeman (2016, p. 298), projetos contemplando a abertura dos canais de diálogo dos órgãos de controle externo por meio de “audiências” ainda são diminutos.

Buscando-se evidências nesse sentido, destaca-se o fato de que a primeira audiência pública promovida pelo Tribunal de Contas da União<sup>156</sup> ocorreu no ano de 2007, a fim de debater contratos de publicidade do Governo Federal. Além disso, tendo por base o conjunto de Relatórios Anuais de Atividades<sup>157</sup>, buscas no painel de Pesquisa Integrada disponível no site do TCU, e requerimento<sup>158</sup> de acesso à informação sobre o quantitativo de audiências, até hoje, realizadas pelo Tribunal, obteve-se a informação de que foram realizadas 3 (três) audiências públicas. Evidências essas que corroboram a constatação de baixa frequência de uso desse tipo de expediente pela Corte de Contas para tratar e subsidiar tomadas de decisão em processos de controle externo.

Entretanto, é importante destacar outro tipo de evento que o TCU realiza para trocar informações sobre determinado tema de interesse público junto à sociedade civil e a interlocutores interessados, chamado “Diálogo Público”. Trata-se de encontro organizado pelo Tribunal cujo escopo é o de orientar o gestor na condução e na melhoria de políticas públicas. Relativamente ao campo cultural, mais especificamente, ao tema das prestações de contas de projetos, observa-se que recentemente dois encontros desse tipo foram realizados junto a gestores públicos. Em novembro de 2019, realizou-se um encontro<sup>159</sup> junto a gestores responsáveis por gerir e fiscalizar as prestações de contas provenientes de projetos fomentados pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Em novembro de 2020, outro encontro<sup>160</sup> foi realizado com foco nas prestações de contas de projetos audiovisuais sob responsabilidade da Ancine.

---

<sup>156</sup> Cf. **TCU fez a primeira audiência pública da sua histórica**. (CONSULTOR JURÍDICO, 2007).

<sup>157</sup> Cf. **Relatório Anual de Atividades do TCU**. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, [s.d.]).

<sup>158</sup> Foi formulado pedido de acesso à informação no canal de Ouvidoria do TCU, n.º 335762, solicitando informações sobre o número de audiências públicas realizadas pelo TCU até o final de 2020.

<sup>159</sup> Cf. **TCU, governo e sociedade debatem prestação de contas de projetos culturais**. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

<sup>160</sup> Cf. **TCU promove diálogo público sobre prestações de contas de projetos culturais**. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

A partir da observação do material e dos registros acerca desses dois encontros, sobretudo, o Diálogo Público focado nos problemas do passivo da Ancine, realizado em 05 de novembro de 2020, verifica-se que, não obstante seu caráter orientativo e dialógico, o formato e a finalidade desses encontros não equivalem aos de audiências públicas formais, tampouco servem à instrução processual das auditorias que tratam desses passivos, ou influenciam significativamente o conteúdo dos relatórios das unidades técnicas, relatórios dos Ministros Relatores, ou Acórdãos do Tribunal. O Acórdão n.º 12.897, de 2020, 2ª Câmara, de 17 de novembro de 2020, por exemplo, não faz referência a ideias, opiniões, ou informações relevantes que tenham sido eventualmente debatidos nesse “Diálogo Público” realizado junto à Agência, à Secretaria Especial de Cultura e a alguns agentes do setor audiovisual.

Finalmente, Willeman (2016, p. 299), elenca um quarto mecanismo, a cooperação interinstitucional, enquanto instrumento que pode favorecer a interação com as demais instâncias de controle externo, tais como o Poder Judiciário e Ministério Público, os quais também são encarregados de efetuar controle externo ativo sobre a Administração Pública. Nesse aspecto, a autora chama a atenção para o fenômeno da *accountability overload*, isto é, para ocorrências de sobrecarga e de sobreposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa. Nesse passo, a autora salienta a necessidade de que, quando múltiplos órgãos de controle possuem competência para tratar de determinado campo da ação da administração, tais instâncias de controle externo devem buscar diálogo entre si com vistas à realização de ações de maneira coordenada, tentando-se evitar, portanto, o risco de prolação de enunciados de controle diversos, contraditórios ou incoerentes entre si.

Esse alerta de risco de *accountability overload*, aparentemente, torna-se relevante no caso da Ancine, pois, de um lado, ela tem sido instada pelo TCU a observar e a agir de acordo com os limites de sua capacidade operacional, gerindo contratações e liberações de recursos ao setor audiovisual sem perder de vista a superação do passivo existente, tal como observado nas auditorias aqui analisadas nesse estudo de caso; e, de outro lado, vem sendo questionada pelo Ministério Público Federal<sup>161</sup> sobre eventual paralisia de contratações e liberações de recursos de projetos audiovisuais fomentados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

Em contextos como esse, seria provável a ocorrência do referido fenômeno, posto que agentes públicos, alvos de controles externos múltiplos e distintos, poderiam ser sobrecarregados e conseqüentemente desencorajados à tomada de decisão devido aos riscos e

---

<sup>161</sup> Cf. **Ofício/PRRJ/GAB/SGS n.º 11539/2020**, que trata de requerimento de explicações acerca de não liberação de recursos projetos destinados ao FSA. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO, 2020).

às dificuldades de se atender a todos os enunciados de controle concernentes, por exemplo, à correção de eventual desconformidade e irregularidade, ou à proposição de melhoria em processos ou procedimentos da Administração Pública. Risco esse com potencial de desencadeamento de “apagão decisório” (ou “apagão de canetas”), tal como detalhado no prelúdio desse estudo de caso.

Isso posto, avaliando-se os aspectos positivos de cada um desses quatro mecanismos (auditorias operacionais, termos de ajustamento de gestão, audiências públicas e cooperação interinstitucional entre instâncias de controle), propostos por Willeman (2016, p. 293-300), os quais valorizam a função pedagógica e colaborativa entre instituições estatais, sobretudo, entre Tribunais de Contas e Administração Pública sob sua jurisdição de controle externo, sublinha-se aqui a importância de que tais iniciativas não sejam apenas modelos possíveis, mas sim práticas recorrentes de promoção de uma cultura mais dialógica no setor público, no futuro; inclusive, em matéria de controle externo de políticas setoriais do campo cultural.

Sob esse prisma, cumpre também ressaltar que, em 2020, foi aprovado um conjunto<sup>162</sup> de normas pelo TCU para racionalizar e simplificar seus processos e procedimentos, com destaque à Resolução n.º 315, de 22 de abril de 2020, a qual, ancorada nos princípios de boa-fé objetiva, cooperação, efetividade, eficiência e aprimoramento de suas deliberações (determinações, ciências e recomendações), contém uma seção dirigida à instituição de rito próprio para colaboração dos jurisdicionados, previamente a deliberações da Corte de Contas:

### Seção III

#### Da Construção Participativa das Deliberações

**Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.**

§ 1º A manifestação a que se refere o **caput** deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

§ 2º Dispensa-se a providência indicada no parágrafo anterior se:

I - as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as

---

<sup>162</sup> Cf. **TCU aprova pacote de normas voltadas à racionalização e simplificação de procedimentos** (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

informações previstas no caput na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos;

II- o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle.

Art. 15. As propostas finais de deliberação **devem considerar as manifestações das unidades jurisdicionadas e, em especial, justificar a manutenção das propostas preliminares caso apresentadas consequências negativas ou soluções de melhor custo-benefício.** (Grifos acrescentados).

No entanto, seja como modelo de referência ou como prática importante ao controle externo com ênfase no diálogo e na colaboração juntos aos jurisdicionados, é importante levantar possíveis (e mais aparentes) limitações nos mecanismos defendidos por Willeman (2016, p. 293-300) e na supracitada Resolução do TCU, questionando-se esses instrumentos não seriam demasiadamente unilaterais e, em certa medida, ainda verticalizados e dependentes da iniciativa e/ou impulso do órgão de controle, a quem caberia empregar tais modelos nas práticas de processos e procedimentos de auditoria junto aos seus jurisdicionados; ou, quiçá, indagando-se se tais mecanismos privilegiariam uma proeminência de princípios de perfil mais instrumental próprios à racionalidade instrumental (eficiência e simplificação, por exemplo), abordada acima, a partir das considerações críticas de Iocken (2018, p. 195-200).

Dessa forma, ponderados tais aspectos e assim reconhecidas as potencialidades, bem como as limitações mais aparentes das regras do jogo e dos marcos institucionais que poderão influenciar o futuro da interação institucional entre Corte de Contas e órgãos e entes do “Tripé Institucional” do Audiovisual, é importante sublinhar ao fim desse Capítulo que o porvir do compartilhamento, da horizontalidade e da abertura das redes de decisão e de controle da Política Nacional do Audiovisual, para além dos habituais *stakeholders*, poderia se revigorar, do ponto de vista material e valorativo, em premissas já existentes para o Sistema Nacional de Cultura, consagradas na Constituição (art. 216-A) desde a Emenda Constitucional n.º 71, de 29 de novembro de 2012, dirigidas à complementariedade nos papéis dos agentes culturais (inciso VI), à transversalidade das políticas culturais, à autonomia das instituições da sociedade civil (inciso VIII), à transparência e compartilhamento das informações, à democratização dos processos decisórios com participação e controle social, à descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações (inciso XI).

Nesse sentido, não obstante as incertezas diante do que está porvir nesse ambiente de interação institucional de controle externo, seria crível considerar que tais premissas já positivadas no texto constitucional poderão, no futuro, gerar novas oportunidades de se revitalizar as dinâmicas dessa política pública, para além de uma racionalidade instrumental e

“ensimesmada”, de modo que parâmetros de conformidade e de eficiência administrativas sejam o piso mínimo perquirido pelos atores e instituições envolvidos, porém não o único, ou tampouco o final. Sob essa perspectiva, é fundamental que princípios materiais e finalísticos também sirvam de mapa de orientação de todos os agentes responsáveis pela Política Nacional do Audiovisual, inclusive os órgãos de controle, para a ativação de direitos culturais, de valores e de ideias de interesse público enquanto eixos centrais de redesenho e de permanente aperfeiçoamento da política setorial audiovisual no país.

## **8 CONCLUSÃO**

Nesse trabalho, pretendeu-se investigar o “como” e o “porquê” subjacentes ao fenômeno das recentes auditorias efetuadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre diversas irregularidades identificadas por sua unidade técnica, a Secex-RJ, na metodologia simplificada “Ancine+Simples”, ferramenta de gestão e de acompanhamento da execução de projetos audiovisuais fomentados, criada pela Ancine com fundamento no Decreto n.º 8.281,

de 1º de julho de 2014, normativo elaborado pelo extinto Ministério da Cultura (MinC), com apoio da Ancine, e publicado pela Presidência da República.

Perante esse contexto, pretendeu-se compreender como esse controle externo dirigido à análise de conformidade dessa metodologia, bem como aos agentes e instituições públicos responsáveis pela criação e implementação dessa ferramenta, pôde alcançar o *policy cycle* e, especialmente, o núcleo de execução e de *accountability* dessa política pública. Assim, no decurso dessa pesquisa, foram demonstrados os impactos observáveis e de alcance de longo prazo, os quais representaram desdobramentos relevantes e com potencial de influenciar os centros de decisão administrativa e política competentes, sobretudo, o chamado “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual, integrado pelo CSC, CGFSA, SAV e Ancine, ao qual compete o conjunto de atividades gerado no interior do subsistema dessa política pública setorial, incluindo, as tomadas de decisões em relação às etapas de governança, de avaliação e de eventual redesenho.

Desta forma, diante desse fenômeno concernente ao exercício de controle externo pelo TCU sobre a Administração Pública, especificamente do campo audiovisual, a hipótese central desenvolvida aqui foi a de verificação da ocorrência de impactos de longo prazo e da influência disso na avaliação e no redesenho dessa política setorial. Isso mediante uma analítica investigação documental sobre o papel desempenhado pela Corte de Contas enquanto agente externo atuante e relevante no processo de aprendizagem institucional dessa política pública (*policy learning*).

Ademais, como sub-hipótese, foi abordada a concentração e aparente sobrecarga de controle externo (*accountability overload*) que incidiu, sobremaneira, na Ancine, alvo preferencial dos referidos processos de auditoria abertos no âmbito da Secex-RJ, ao passo que o CSC, por exemplo, eixo principal do “Tripé” e responsável pela formulação dessa política setorial, passou ao largo de maior atenção por parte da Corte de Contas, o que, por paralelismo, poderia ser descrito como uma menor abrangência ou menor foco de controle externo (aqui designado como *accountability shortage*) em relação às demais instituições integrantes desse “Tripé” e igualmente responsáveis pela governança dessa política setorial.

Diante dessas hipótese e sub-hipótese, em que pese os desafios de se isolar a variável “controle do TCU” e de serem mapeados seus respectivos impactos, a partir da observação de um extenso conjunto documental, englobando 4 (quatro) processos de auditoria distintos e relacionados entre si – TC n.º 014.483/2016-5; TC n.º 011.908/2018-1; TC n.º 017.413/2017-6; e TC n.º 040.341/2019-4 –, foi possível alcançar os objetivos perquiridos desde o projeto de pesquisa inicial, qual seja: de se levantar um conjunto de referenciais

teórico e jurisprudencial úteis à delimitação e ao exame do caso; de se circunscrever os jurisdicionados implicados, ou seja, de se detalhar o subsistema político-administrativo responsável pela política pública e, por conseguinte, afetado por esse controle externo do Tribunal; de se coletar evidências, correlacionar fatos, projetar inferências, e esquematizar os impactos que emergiram desse contexto histórico de intensa ação da Corte de Contas sobre a Política Nacional do Audiovisual; e de, ao final, serem prospectados cenários futuros para essa interação institucional, bem como para abertura, governança, e *accountability* dessa política pública.

Para o alcance de tais objetivos, foi essencial uma metodologia adequada para realização de uma pesquisa de perfil empírico focada em fenômeno recente que ainda reverbera no tempo presente. Por isso, utilizou-se o método de estudo de caso, com vistas ao tratamento imersivo desse fenômeno. Ademais, destacam-se quatro grandes razões para o emprego dessa metodologia: primeiro, porque, de acordo com a literatura especializada (BECKER, 1993), é possível aplicar um método de exploração intensa de um único caso e, a partir dele, gerar conhecimento acerca disso; segundo, porque se aplica a diversos objetos de análise, inclusive, políticas públicas (ALMEIDA, 2016); terceiro, porque pesquisas empíricas, em regra, são menos recorrentes no universo de pesquisas do campo jurídico, o qual é baseado preponderantemente em fontes secundárias (BOMFIM, 2017), as quais são empregadas, em regra, de maneira autorreferente para ilustração de correntes dominantes ou heterodoxas da doutrina jurídica; e quarto, porque estudo de caso tem sido uma útil ferramenta para abordagem de problemas complexos existentes no setor público (GRAHAM, 2010).

Consoante esse ângulo de análise, a aplicação dessa metodologia ao caso da “Ancine+Simples” agregou tanto regras de inferência (descritivas e causais) aceitas no campo das ciências sociais e que fossem também aplicáveis à observação de fenômenos que repercutem na seara jurídica (EPSTEIN; KING, 2013), quanto à observância de parâmetros básicos para condução de trabalhos nos moldes de um “estudo de caso”, tais como: a) pesquisa apoiada em perguntas “como” e “porquê” de determinado fenômeno social; b) não exigência de controle de eventos comportamentais; e c) enfoque em fenômenos contemporâneos. (YIN, 2015).

Nesses termos, essa dissertação foi estruturada e conduzida mediante dois grandes passos. Primeiro passo, englobando recapitulação do projeto de pesquisa, levantamento de referenciais teórico e jurisprudencial, e delimitação da metodologia de estudo de caso aplicável. Segundo passo, compreendendo 4 (quatro) Capítulos pertinentes ao desenvolvimento analítico, qualitativo e exploratório do estudo de caso em si. No que se

refere a esse segundo passo, serão apresentados, a seguir, o conjunto de ideias estruturantes e respectivas conclusões produzidas no decorrer da construção de cada um desses Capítulos.

#### I. Subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual no Brasil.

O primeiro Capítulo discorreu sobre o conjunto de entes e órgãos públicos da Administração Pública Federal, frequentemente, definido pela literatura especializada no setor audiovisual brasileiro (IKEDA, 2015; ZUBELLI, 2017) como “Tripé Institucional”, que seria o principal arranjo institucional responsável pela Política Nacional do Audiovisual no país. Arranjo cujos “vértices” institucionais vêm sendo impactados e até mesmo responsabilizados, com maior ou menor intensidade, pela jurisprudência do TCU enunciada nos processos de auditoria investigados nesse estudo de caso.

De acordo com esse destaque conferido ao “Tripé” de centralidade nessa política, foi possível mapear alguns dos atributos formais (competências jurídicas e administrativas) nucleares ao funcionamento do CSC, da Ancine, da SAV e do CGFSA, construídos e positivados na legislação vigente, desde a chamada “Retoma” das políticas setoriais para o audiovisual, ocorrida na década de 90. Adicionalmente, foi possível explorar o mapeamento desses “vértices” mediante alguns “*insights*” acerca de suas práticas institucionais a partir de literatura de referência em neoinstitucionalismo, *policy learning*, e *policy cycle*.

Com isso, desenvolveu-se de maneira exploratória ilustrações e exemplificações de como seria esse arranjo institucional em ação, destacando-se como ele poderia atuar em distintas etapas do ciclo de vida de uma política pública (*policy cycle*): montagem da agenda “*agenda-setting*”, formulação, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação.

Dessa maneira, seguindo uma perspectiva exploratória ao longo do mapeamento desse “Tripé Institucional”, formularam-se as seguintes conclusões nesse primeiro Capítulo:

**a)** Verificação de proeminente papel das instituições desse “Tripé” (CSC, CGFSA, SAV e Ancine) na Política Nacional do Audiovisual, sobretudo, em estágios de montagem de agenda, de formulação e de tomada de decisão focados em programas e ações em benefício desse setor;

**b)** A *agenda-setting* nesse campo, em regra, é fortemente influenciada pela chamada classe audiovisual, seja ela organizada sob forma de associação representativa, seja ela ocupante de posições de direção dentro da burocracia de alto nível na SAV ou na Ancine,

ou, seja ela ocupando cadeiras de representação não-governamental dentro dos colegiados do CSC e do CGFSA;

c) O Programa Audiovisual Gera Futuro 2018, deflagrador da Representação apresentada pela Secex-RJ no TC n.º 011.908/2018-1, foi formulado tendo em vista, preponderantemente, o recorde de lançamento de chamadas públicas e de recursos públicos injetados no setor, além de ter sido formulado e aprovado em aparente dissenso interno ocorrido no CGFSA entre *policy makers* governamentais e representantes do setor (*stakeholders*) com assento nesse Comitê, durante a aprovação do Plano Anual de Investimento (PAI) 2018 que subsidiaria, com recursos do FSA, o respectivo programa. Dissenso que pode sinalizar para um possível déficit de reconhecimento e de legitimação, posto que os representantes do setor não votaram pela aprovação desse programa;

d) Em estágio anterior ao controle externo do TCU sobre a “Ancine+Simples”, verificou-se que o enfoque dessa política pública era, majoritariamente, ancorado em números alcançados (*outputs*) que sobrelevavam o sucesso das ações elaboradas e implementadas pelo “Tripé”, de modo a se apresentar indicadores que, geralmente, reforçavam vieses positivos (aumento de filmes lançados e de participação de mercado, por exemplo), sem, por outro lado, a demonstração de indicadores que apontassem também para capacidade operacional de controle do passivo e de efetiva *accountability* sobre o erário;

e) Para além do controle de conformidade e de regularidade da “Ancine+Simples”, o Tribunal também demonstrou interesse acerca da efetividade e do desenvolvimento bem-sucedido dessa política pública de maneira mais ampla. Interesse antes concentrado entre poucos agentes desse “Tripé Institucional”, sem participação ou influência de outros órgãos externos, como os de controle.

## II. Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a Política Nacional do Audiovisual: o caso da metodologia “Ancine+Simples”.

No segundo Capítulo, dissertou-se a respeito do “Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a Política Nacional do Audiovisual: o caso da metodologia ‘Ancine+Simples’.”, subdividindo-se essa abordagem em três momentos. Em primeiro lugar, tratou-se de competências e prerrogativas do TCU para o exercício do controle externo em face de jurisdicionados pertencentes à Administração Pública, detalhando como esse órgão de

controle externo empregou processos de Levantamento de Riscos, de Auditoria de Conformidade, de Representação, e de Monitoramento.

Em um segundo momento, abordou-se o processo de criação (processo administrativo 01580.00586/2014-03, interno à Ancine) e os atributos problemáticos da referida metodologia simplificada que atraíram e retiveram a ação de controle externo desempenhado pelo Tribunal e, conseqüentemente, fundamentaram as diversas determinações e recomendações contidas nos Acórdãos enunciados até o presente.

Finalmente, em um terceiro bloco, foram detalhadas as referidas determinações e recomendações expedidas pelos colegiados do Tribunal (Plenário e 2ª Câmara) nos processos TC n.º 014.483/2016-5 (Levantamento de Riscos da Ancine), TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade), TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), e TC n.º 040.341/2019-4 (Monitoramento), pormenorizando os tipos de enunciados de controle empregados, bem como os jurisdicionados do “Tripe Institucional” abrangidos.

No decorrer do desenvolvimento dessas três etapas de análise dos fundamentos, da natureza e dos atributos dos comandos de controle enunciados nesses processos de auditoria, foi possível extrair as seguintes conclusões sumarizadas abaixo:

**a)** Para além da análise, em separado, de acórdãos enunciados no âmbito de processos de auditoria abertos em momentos distintos, conclui-se que foi fundamental avaliar o inteiro teor desses processos, as instruções intermediárias produzidas pela unidade técnica (Secex-RJ) e as deliberações dos colegiados da Corte de Contas (Plenário e 2ª Câmara) como um fluxo (*continuum*) decisório que vem se prolongando no tempo com foco na superação de velhas práticas enraizadas pela “Ancine+Simples”, assim como nas alternativas administrativas substitutivas dessa metodologia simplificada;

**b)** Conclui-se que o Levantamento de Riscos da Ancine (TC n.º 014.483/2016-5) foi determinante para que o órgão de controle tivesse além de uma visão ampla da organização, mediante emprego de técnicas como análise SWOT (Strengths “Forças”, Weaknesses “Fraquezas”, Opportunities “Oportunidades” e Threats “Ameaças”) e Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), também uma primeira coleta de indícios acerca de seus problemas e irregularidades de maior risco, como a supradita metodologia;

**c)** O TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade) foi resultado direto do trabalho de controle externo iniciado na referida auditoria de Levantamento de Riscos, o que sinaliza para a importância de auditorias prévias “preparatórias” de aproximação e de conhecimento do funcionamento interno das organizações a serem fiscalizadas pelos auditores;

**d)** Tendo como referência os padrões de auditoria do tipo *compliance control* e do tipo *performance audits*, abordados pela literatura especializada (WILLEMANN, 2016), seria possível concluir que, até o momento, o conjunto de deliberações realizadas pelo TCU relacionadas ou dirigidas ao caso “Ancine+Simples” guarda maior proximidade com auditorias do tipo “*compliance control*”;

**e)** Graças à técnica de subpopulações amostrais oriunda de *benchmarking* internacional da *National Audit Office* (NAO), foi possível para unidade técnica (Secex-RJ) segregar os mecanismos de fomento entre direto e indireto e, assim, identificar o fato de que os recursos do FSA e suas respectivas prestações de contas estavam a margem de qualquer *accountability*;

**f)** No âmbito do processo acautelatório, TC n.º 011.908/2018-1 (Representação), que visava, em um primeiro momento, a suspensão das chamadas públicas lançadas com recursos do FSA via Programa Audiovisual Gera Futuro 2018, a 2ª Câmara optou por não enunciar qualquer medida cautelar, mas sim por enunciar expedientes de diligências e de controle sobre Plano de Ação a ser elaborado pelos agentes públicos responsáveis, não atuando, portanto, como agente externo de veto player (*ex ante*) frente aos editais lançados por MinC, SAV e Ancine, em 2018;

**g)** Conclui-se também que a metodologia simplificada “Ancine+Simples” foi, aparentemente, fundamentada e criada sem a adoção de expedientes mitigadores de riscos para tomada de decisão administrativa, como Análise de Impacto Regulatório (AIR), assim como sem a observância de *benchmarkings* internos e externos à Ancine, inclusive no tocante à adoção de técnica estatística e amostral;

**h)** Mediante abordagem analítica do conjunto de determinações e recomendações exaradas até o momento, tanto pelo Plenário quanto pela 2ª Câmara, observa-se, de um lado, um aparente sobrepeso de decisões incidentes sobre a Ancine (*accountability overload*), principal alvo da maioria desses enunciados de controle, e, de outro lado, quase nenhuma enunciação pelo Tribunal em face dos demais “vértices” do Tripé (CSC, CGFSA, SAV), de modo que esses, também igualmente responsáveis, pudessem formular, propor ou adotar medidas administrativas saneadoras relativamente aos problemas e às irregularidades encontrados na “Ancine+Simples” e ao expressivo passivo de prestação de contas de projetos audiovisuais fomentados por essa política pública.

III. Uma política pública em revisão? Os impactos observáveis gerados ao longo do fluxo decisório do TCU sobre a “Ancine+Simples”.

No terceiro Capítulo “Uma política pública em revisão? Os impactos observáveis gerados ao longo do fluxo decisório do TCU sobre a ‘Ancine+Simples’.”, pretendeu-se identificar impactos já observáveis sobre essa política setorial a partir da análise dos Acórdãos enunciados nos supramencionados processos de controle externo. Importante ressaltar que, por se tratar de fenômeno contemporâneo que ainda repercute no tempo presente, esse mapeamento de impactos foi conduzido de uma maneira exploratória e com a finalidade de se extrair de cada desdobramento identificado os possíveis impactos que, de alguma forma, ou contribuíram para refrear ou desacelerar a implementação de programas que estavam sendo amparados pela referida metodologia simplificada, ou influenciaram, significativamente, o redesenho dessa política, especialmente, no tocante às regulamentações e às estruturas formais que servem de molduras, tanto jurídica quanto administrativa, necessárias à implementação das diversas ações de subsídio público a esse setor.

Assim, com o propósito de se testar a hipótese de que impactos de longo prazo sobre a referida política pública foram gerados nesse ambiente de forte interação institucional entre TCU e jurisdicionados responsáveis e, conseqüentemente, vêm recondicionando a implementação e o desenho dessa política, foi efetuada uma detalhada análise das fontes diretas contidas nos citados processos de auditoria, em fontes oficiais, e em matérias veiculadas na imprensa, de modo a se identificar associações entre as variáveis observadas no fenômeno pesquisado; buscando-se, dessa maneira, identificar evidências da magnitude e do alcance desses impactos no presente.

Desse modo, discorreu-se sobre prováveis correlações e inferências causais acerca do fenômeno dessa interação de controle externo tendo em consideração os seguintes aspectos de destaque: a) as reações dos jurisdicionados às decisões de controle tomadas pelo Tribunal; b) inferências causais observáveis entre variáveis causais e variáveis dependentes; c) demais relações entre variáveis, estabelecendo-se associações e correlações possíveis e críveis entre os fatos observados no caso; e, por fim, d) agrupamento de todas as inferências causais mapeadas em subcategorias de impactos.

Com isso, por meio desses parâmetros foram construídas 5 (cinco) grandes categorias de impactos: **(i)** Impacto “Conhecimento do ente auditado pelo órgão de controle: identificação de riscos e desconformidades e proposta de fiscalização futura.”; **(ii)** Impacto “Questionamento do órgão de controle contrário a contratos da Ancine e a outras práticas contratuais comuns em projetos fomentados, impelindo-se o ente auditado a não mais aceitar tais práticas e determinando que as vedasse em seus regulamentos.”; **(iii)** Impacto

“Mapeamento da capacidade operacional do ente auditado para implementar políticas de fomento ao setor, identificando-se cenários possíveis e adotando-se medidas de mitigação dos ‘gargalos’ encontrados.”; **(iv)** Impacto “Redesenho de toda estrutura de fomento ao setor e revisão de normativos internos do principal ente executor das ações de fomento da Política Nacional do Audiovisual, a Ancine.”; e **(v)** Impacto “Análise integral das prestações de contas e de todos os documentos comprobatórios de despesas custeadas com recursos públicos, ‘pente fino’ no passado e reações adversas.”

Diante dessas cinco categorias, importante sublinhar que não se pretendeu esgotar ou exaurir os impactos potencialmente observáveis até o presente. Isso porque, a premissa condutora desse tópico da pesquisa foi a de se ter em conta um enfoque realista sobre o método empírico empregado, reconhecendo-se, portanto, as limitações desse método e a impossibilidade de se realizar inferências causais com total certeza e a inexequibilidade de se definir o efeito causal geral de todas as determinações expedidas pelo TCU. Dessa maneira, reconhecida as limitações e a inafastabilidade das incertezas, buscou-se enunciar possíveis “*insights*” acerca do presente dessa intensa interação de controle externo do TCU sobre o subsistema político-administrativo da Política Nacional do Audiovisual.

Isso posto, no decurso do terceiro Capítulo foi possível formular as seguintes conclusões diante dos impactos observáveis:

**a)** Em que pese a contemporaneidade do fenômeno de controle externo aqui pesquisado, graças a uma metodologia do tipo estudo de caso, preponderantemente, inferencial e calçada em correlações entre variáveis, foi possível desenvolver 5 (cinco) grandes grupos de impactos observáveis;

**b)** No que concerne ao impacto I “Conhecimento do ente auditado pelo órgão de controle: identificação de riscos e desconformidades e proposta de fiscalização futura.”, concluiu-se que os objetivos ordinários esperados do “Levantamento de Riscos da Ancine” foram extrapolados, tendo, por seu turno, influenciado a visão de pesquisadores, entidades representativas e agentes políticos externos interessados em informações sobre o referido órgão regulador, bem como a legislação interna do Tribunal enquanto *benchmarking* relacionado na Portaria Segecex n.º 9, de 18 de maio de 2017, que aprova o Roteiro de Auditoria de Gestão de Risco;

**c)** A respeito do impacto II “Questionamento do órgão de controle contrário a contratos da Ancine e a outras práticas contratuais comuns em projetos fomentados, impelindo-se o ente auditado a não mais aceitar tais práticas e determinando que as vedasse em seus regulamentos.”, concluiu-se que ainda há certo grau de incerteza acerca dos eventos

pendentes de “desfecho” em função do julgamento do pedido de reexame em face do Acórdão n.º 721, de 2019. Logo, a posição majoritária do Tribunal sobre matérias como “aceitabilidade de tributos personalíssimos (IRPF, IRPJ, CSLL) retidos na fonte para pagamento de serviços a credores pessoas físicas e jurídicas lançados nas relações de pagamentos desses projetos”, “aceitabilidade de despesas acessórias como alimentação e viagens” ou “admissibilidade de ‘autocontratos’ realizados pelas proponentes” poderá sofrer modificações substantivas e afetar o modelo de negócio da atividade audiovisual vigente que depende de fomento público;

**d)** Relativamente ao impacto III “Mapeamento da capacidade operacional do ente auditado para implementar políticas de fomento ao setor, identificando-se cenários possíveis e adotando-se medidas de mitigação dos ‘gargalos’ encontrados.”, foi possível concluir que a variável “capacidade operacional da Ancine” para executar ações de fomento, incluindo o processamento de todas as prestações contas, tem sido a variável interna mais importante para as instituições públicas responsáveis pela execução do planejamento e pelo dimensionamento dos recursos públicos destinados ao setor, mediante liberação (fomento indireto) ou desembolso (chamadas públicas do FSA). Por outro lado, foi possível também concluir que essa mesma variável, do ponto de vista externo, tem atraído outras ações de controle externo (MPTCU e MPF) que desconhecem essa realidade interna, ou possuem escasso conhecimento sobre essa capacidade, e, portanto, acabam dando ênfase à tese de uma suposta paralisia deliberada do fomento público ao setor;

**e)** Ainda sobre o impacto III, em que pese os benefícios da supervisão da Secex-RJ sobre os trabalhos de criação da nova metodologia substitutiva à Ancine+Simples”, foi possível concluir que esse tipo de atuação da unidade técnica pode trazer riscos de se gerar uma hipertrofia do órgão de controle em detrimento da autonomia, sobretudo finalística, do órgão regulador, quando adota uma posição de “meta-regulador” e de tutor do agente regulador. Sobre essa posição de “tutoria” do Tribunal, destacou-se também que outras matérias de natureza administrativa e “*interna corporis*” à Ancine, como a composição da Diretoria Colegiada, foram objeto de interesse do Tribunal, que se dirigiu ao Ministério responsável para que tomasse providências quanto a isso;

**f)** No que diz respeito ao impacto IV “Redesenho de toda estrutura de fomento ao setor e revisão de normativos internos do principal ente executor das ações de fomento da Política Nacional do Audiovisual, a Ancine.”, foi possível concluir que o controle externo do Tribunal foi “peça-chave” para uma ampla revisão de diversos padrões (jurídicos, gestão de pessoas, recursos de tecnologia da informação, entre outros) da administração pública responsável pela implementação de ações de fomento, sendo esses novos padrões adotados

pelos gestores objeto de periódico monitoramento pelo Tribunal. Portanto, diante disso, é possível afirmar que o fluxo decisório do Tribunal gerado em face da “Ancine+Simples” se dirigiu tanto ao saneamento das desconformidades encontradas, como também à superação do *modus operandi* enraizado no ambiente institucional no qual estava ancorada essa metodologia, isso com o objetivo de se construir um novo ambiente mais *accountable* para execução do fomento público ao setor audiovisual brasileiro;

**g)** Por fim, a categorização e a análise das evidências do impacto V “Análise integral das prestações de contas e de todos os documentos probatórios de despesas custeadas com recursos públicos, ‘pente fino’ no passado e reações adversas.” permitiram concluir que a gestão de passivo de projetos culturais não é uma novidade que emergiu do contexto da “Ancine+Simples”, mas sim um problema crônico do campo da cultura e que alcança outras políticas públicas como o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cujo estoque de prestações de contas pendentes de análise ultrapassa 20 (vinte) mil projetos;

**h)** Além disso, a respeito desse mesmo impacto V, foi possível constatar que a *accountability* gerada pela interação institucional entre TCU e Ancine se, de um lado, resultou em ações inéditas e positivas de ampla publicização do passivo pendente de processamento e dos recursos públicos afetados nisso, de outro lado, aparentemente, suscitou reações negativas de uma parcela do setor (*stakeholders*) em relação à publicação dessas listagens do passivo para amplo conhecimento público. Por esse mesmo ângulo de reações do setor implicado, parte dele, aparentemente, também não teria recepcionado algumas mudanças nos padrões de concessão e de acompanhamento do fomento público, tal como a edição da IN n.º 150, de 2019, e, por isso, vem sendo observada a judicialização “mandados de segurança” em face de novas exigências documentais pelo órgão regulador e, subsequente, provimento judicial para algumas dessas cautelares nesse sentido.

IV. Uma política pública mais *accountable* a partir do caso “Ancine+Simples”? : mutações no interior da Política Nacional do Audiovisual decorrentes do controle externo em face dessa metodologia.

No quarto e derradeiro Capítulo da dissertação “Uma política pública mais *accountable* a partir do caso “Ancine+Simples”? : mutações no interior da Política Nacional do Audiovisual decorrentes do controle externo em face dessa metodologia.”, objetivou-se, de um lado, levantar possíveis caminhos viáveis dessa política pública, sobretudo, no tocante

ao sistema de transparência, *accountability* e governança que vem substituindo a extinta metodologia simplificada e, de outro lado, prospectar o futuro dessa interação institucional de controle externo existente no presente.

Para desenvolver o primeiro prognóstico, buscou-se alguns “conceitos-chaves” da literatura de políticas públicas que pudessem servir de modelo explicativo das dinâmicas institucionais ocorridas entre órgão de controle e jurisdicionados da Administração Pública Federal, que foram identificadas a partir dos registros existentes no conjunto documental selecionado para esse estudo de caso. Por esse ângulo, os modelos de subsistemas de políticas públicas: “*The Political System*” (EASTON, 1965); “*Iron Triangles*” (LOWI, 1979); “*Issues Networks*” (HECLO, 1978); “*punctuated equilibrium*” (BAUMGARTNER; JONES, 2009) foram úteis ao servirem de “*frameworks*” para se conjecturar como problemas reais, como o caso da “Ancine+Simples”, podem ser enfrentados mediante a coalisão de instituições, atores e ideias dirigida à construção de respostas (soluções).

No tocante ao segundo prognóstico, pretendeu-se discutir o futuro da interação de controle entre TCU e “Tripé Institucional” da Política Nacional do Audiovisual, especialmente, a Ancine, e, desse modo, apresentar os “*insights*” finais desse estudo de caso. O ponto de partida dessa predição foi o ensaio de se projetar o porvir dessa interação tendo em conta as questões hoje ainda inconclusas (“em aberto”) diretamente relacionadas ao caso, bem como aos seus impactos: **i)** o julgamento do recurso interposto pela Ancine e pelo Ministério da Cidadania (sucedido pelo Ministério do Turismo) – contestação dos itens 9.2, 9.3 (com exceção dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3), 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão n.º 721, de 2019, Plenário, no âmbito do processo de Auditoria de Conformidade (TC n.º 017.413/2017-6) –, e supervenientes decisões de mérito acerca do modelo de execução e de controle dos recursos públicos injetados nesse setor; **ii)** a instrução e o julgamento de outros processos de controle externo conexos à situação da capacidade operacional da Ancine para executar políticas de fomento ao setor, abertos por representação do MPTCU e MPF relativos à apuração de eventual paralisação deliberada dessas políticas; **iii)** a execução do Plano de Ação proposto pela Ancine e aprovado pelo Acórdão n.º 12.897, de 2020, 2ª Câmara, para enfrentamento do passivo de prestações de contas; **iv)** monitoramento dos resultados do referido Plano de Ação pelo Tribunal; e **v)** as tomadas de decisão da Ancine decorrentes das Consultas Públicas concernentes à IN n.º 150, de 2019 – substitutiva da IN n.º 124, de 2015 – e à IN n.º 125, de 2015.

Além desses fatos ainda “pendentes” de desfecho, adotaram-se também modelos de processo de políticas públicas (*policy process*) com vistas à projeção de quais tipos de

interações institucionais poderão suceder à recente abertura dessa política setorial à *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1993) exercida pelo TCU junto ao subsistema político-administrativo responsável, a fim de serem saneados e superados os problemas e irregularidades identificados na metodologia simplificada.

Modelos esses aderentes a uma nova racionalidade valorativa pelo setor público, aberta a novos processos de governança e de participação para além da instrumentalidade do paradigma da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), tal como observa Sabrina Nunes Iocken (2018, p. 195-200), pesquisadora que defende o emprego de meios de controle externo compartilhados. Além disso, nesse sentido, foram abordadas alternativas de governança que visem superar o deficitário modelo de Estado “ensimesmado”, hierárquico e burocrático, perspectiva crítica sustentada por María Esther Del Campo García (2014, p. 422-423), que alerta para urgência de novos modelos alternativos de metagovernança e pluricêntricos para tomada de decisão.

Outrossim, retomou-se a literatura pertinente à *policy learning* (SABATIER, 1988; BIRKLAND, 2011; MAY, 1992), com o objetivo de aprofundamento da hipótese central dessa pesquisa concernente ao impacto da aprendizagem institucional gerada no interior das dinâmicas de controle externo afetas à “Ancine+Simple”, que vem contribuindo decisivamente para a “abertura” do processo de prestações de contas dos recursos públicos destinados ao setor audiovisual brasileiro, isso com o objetivo de se demonstrar também como essas práticas de aperfeiçoamento da política pública poderão também se ampliar no futuro.

Finalmente, projetou-se a ideia de que essa evolução da “*policy learning*”, entre TCU e entes jurisdicionados, poderá estar fortemente associada ao futuro das interações institucionais, não apenas de controle externo, mas também de sustentação e de legitimação dessa política pública. Ideia essa decorrente da proposta de “diálogo institucional” defendida por Marianna Willeman (2016, p. 293). Perspectiva segundo a qual o TCU pode ser também agente institucional pedagógico e colaborativo capaz de sugerir escolhas orçamentárias e propor opções administrativas de maneira dialógica junto aos seus jurisdicionados, tendo como foco a melhoria de desempenho das políticas públicas de modo amplo.

Para isso, o Tribunal, de acordo com Willeman (2016, p. 296-300), poderia empregar no exercício de suas prerrogativas de controle externo soluções dialógicas, consensuais, voluntárias, e que pressuponham a boa-fé entre as partes (auditor e auditado), tais como: as auditorias operacionais, os termos de ajustamento de gestão (TAGs), as audiências públicas e a cooperação interinstitucional.

Assim, a partir de perspectivas que vão além dos tradicionais modelos de controle de conformidade e legalidade, no decorrer do último Capítulo dessa dissertação, foi possível chegar às seguintes conclusões de perfil mais preditivo acerca do que poderá suceder aos cenários hoje conhecidos de transparência, *accountability* e governança da Política Nacional do Audiovisual, bem como da interação institucional entre TCU e jurisdicionados responsáveis por essa política:

**a)** Antigos modelos de subsistemas de políticas públicas mais fechados e opacos (“*political system – black box –*” e “*iron triangles*”, por exemplo) não comportariam hoje as novas dinâmicas institucionais geradas no interior dessa política pública setorial desde o ingresso do TCU como agente externo fortemente influente no redesenho de padrões jurídicos e administrativos, isto é, agente que rompeu o aparente equilíbrio (*punctuated equilibrium*) existente e que dava sustentação à sistemática fechada da “Ancine+Simple”;

**b)** Observou-se também que, possivelmente, o futuro dessa política setorial será atravessado pelas críticas aos limites do controle da administração a partir da racionalidade instrumental da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e da governança alicerçada na autoridade burocrática ou nos interesses apenas de *stakeholders*, sobretudo, diante de um contexto social cada vez mais exigente quanto à participação dos cidadãos na construção de soluções para os problemas públicos;

**c)** Concluiu-se também que caso as práticas de *policy learning* e de soluções dialógicas e consensuais entre órgão de controle e jurisdicionados responsáveis pela Política Nacional do Audiovisual evoluam, possivelmente, consolidar-se-á a abertura institucional alcançada até aqui e também o compartilhamento e a horizontalidade do controle de contas em benefício de uma política pública não apenas focalizada na sustentabilidade de um segmento de mercado, em particular, mas em interesses coletivos focados no acesso ao conteúdo audiovisual brasileiro pelos cidadãos, assim como na participação ativa desses na construção de metas e no monitoramento dos objetivos e dos gastos efetuados;

**d)** Sob outra perspectiva, concluiu-se que o futuro do controle externo sobre essa política setorial poderá ser também atravessado pela sobreposição de controles externos, gerando-se, portanto, o risco de *accountability overload* no caso da Ancine, pois, de um lado, esse órgão regulador tem sido instado pelo TCU a observar e a agir de acordo com os limites de sua capacidade operacional, gerenciando contratações e liberações de recursos ao setor audiovisual sem perder de vista a superação do passivo existente, tal como observado nas auditorias aqui analisadas, e, de outro lado, a Agência vem sendo questionada pelo Ministério Público Federal sobre eventual paralisia deliberada de contratações e liberações de recursos

de projetos audiovisuais fomentados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Nesse caso, esse contexto poderá ensejar a ocorrência de “apagão decisório” (apagão de canetas), visto que agentes públicos, alvos de controles externos múltiplos e destoantes, poderão ser sobrecarregados e conseqüentemente desencorajados à tomada de decisão devido aos riscos e às dificuldades de se atender a todos os enunciados de controle externo de distintos órgãos simultaneamente;

e) Por fim, concluiu-se que o porvir de um cenário de gestão e controle dos recursos públicos injetados na Política Nacional do Audiovisual, que seja mais compartilhado, horizontal e aberto para novas redes de decisão, para além de *stakeholders* tradicionais, poderá se revigorar em premissas constitucionais já previstas para o Sistema Nacional de Cultura, fixadas no art. 216-A da CRFB/1988, desde a Emenda Constitucional n.º 71, de 29 de novembro de 2012, orientadas à complementariedade nos papéis dos agentes culturais (inciso VI), à transversalidade das políticas culturais, à autonomia das instituições da sociedade civil (inciso VIII), à transparência e compartilhamento das informações, à democratização dos processos decisórios com participação e controle social, à descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações (inciso XI).

Perante todo o exposto, apresentadas as supracitadas conclusões, inclusive de perfil mais preditivo, formuladas no decurso do desenvolvimento de cada um dos Capítulos dessa dissertação, conclui-se que, não obstante as dificuldades de se abordar um objeto de estudo empírico ainda em curso no tempo presente, bem como as incertezas de se projetar o amanhã de uma política setorial profundamente marcada pela interação institucional de controle externo observada, ao final desse estudo de caso sobre a “Ancine+Simple”, foi possível extrair da singularidade do problema pesquisado importantes “*insights*” e inferências próprios que sugerem revisitações possíveis (e de contraste) diante de postulados do campo jurídico brasileiro como autonomia decisória e discricionariedade técnica das agências reguladoras, de autocontenção e de deferência de órgãos de controle diante das escolhas administrativas efetuadas pelos gestores públicos dessas agências, além de futuros incrementos de redesenho e de revisão abertos à sociedade com vistas ao aperfeiçoamento dessa política setorial audiovisual no país.

### REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Manual de Distribuição - Fiscalização**. Aneel. s.l., s.d. 56 p. Disponível em: [https://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Manual\\_da\\_Distribuicao.pdf](https://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Manual_da_Distribuicao.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Portaria nº 959, de 19 de novembro de 2012**. Aprova a Instrução de Fiscalização sobre a utilização de Métodos Amostrais nas Ações de Fiscalização. Boletim de Serviço, 20 nov. 2012. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/instrucoes-de-fiscalizacao/761-portaria-959>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ancine+Simple, nova dinâmica para a gestão do financiamento do audiovisual**. Ancine. s.l., 2015. n p. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-simples-nova-dinamica-para-a-gestao-do-financiamento-do-audiovisual>. Acesso em: 2 jan. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Agentes Financeiros**. FSA. s.d. n p. Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/?q=estrutura-governanca/agentes-financeiros>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ancine aprova nova metodologia de prestação de contas. 2020**. Ancine. s.l., 2020. n p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-aprova-nova-metodologia-de-prestacao-de-contas>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ancine divulga a lista de processos pendentes de análise de prestação de contas**. Ancine. Rio de Janeiro, 2020. n. p. Disponível em: [br/assuntos/noticias/ancine-divulga-lista-de-processos-pendentes-de-analise-de-prestacao-de-contas](https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-divulga-lista-de-processos-pendentes-de-analise-de-prestacao-de-contas). Acesso em: 17 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ancine divulga plano de qualificação da gestão do financiamento**. Ancine. Rio de Janeiro, 2015. n p. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/clipping/2015-09-21-balaiodefatos-ancineplanogestao.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **ANCINE finaliza reestruturação das áreas de fomento**. Ancine. Rio de Janeiro, 2020. n p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-finaliza-reestruturacao-das-areas-de-fomento>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ancine implementa plataforma do Banco do Brasil para acompanhamento e prestação de contas de projetos audiovisuais**. [Internet]. ANCINE, 2020. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-implementa-plataforma-do-banco-do-brasil-para-acompanhamento-e-prestacao-de-contas>. Acesso em 09 de outubro de 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **ANCINE publica acompanhamento de indicadores do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual: Primeiras diretrizes avaliadas tratam de exibição cinematográfica e dos serviços de TV por assinatura e vídeo por demanda**. ANCINE. Rio de Janeiro, 2017. n p. Disponível em: <https://167.249.172.115/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-publica-acompanhamento-de-indicadores-do-plano-de-diretrizes-e-metas>. Acesso em: 3 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **ANCINE publica nova Instrução Normativa sobre execução de recursos públicos e prestação de contas**. Ancine. Rio de Janeiro, 2019. n p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-publica-nova-instrucao-normativa-sobre-exec>. Acesso em: 3 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ancine responde acórdão do TCU: embargo de declaração será encaminhado hoje ao órgão. Embargo de declaração será encaminhado hoje ao órgão**. Ancine. Rio de Janeiro, 2019. n p. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-responde-acordao-do-tcu>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ancine+Simplex: plano de qualificação da gestão do financiamento - Fase II**. Ancine. s.l., 2017. n p. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/ancine-simples-plano-de-qualificacao-da-gestao-do-financiamento-fase-ii>. Acesso em: 1 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ata 45ª reunião do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), 14 de maio de 2018**. FSA. Rio de

Janeiro, 2018. 5 p. Disponível

em: [https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-reunioes-cgfsa/SEI\\_ANCINE%20-%2045%20AA%20-%20Ata%20de%20Reuni%C3%A3o.pdf](https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-reunioes-cgfsa/SEI_ANCINE%20-%2045%20AA%20-%20Ata%20de%20Reuni%C3%A3o.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ata da 55ª Reunião do Comitê Gestor do FSA (CGFSA)**. FSA. s.l, 2020. n p. Disponível

em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-reunioes-cgfsa/Ata%20da%2055%20Reunia%CC%83o.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ata da 57ª Reunião do Comitê Gestor do FSA (CGFSA)**. FSA. s.l., 2020. n p. Disponível

em: [https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-reunioes-cgfsa/SEI\\_ANCINE%20-%201727154%20-%20Ata%2057%20de%20Reuni%C3%A3o%20do%20Comit%C3%AA%20Gestor%20do%20FSA.pdf](https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/atas-reunioes-cgfsa/SEI_ANCINE%20-%201727154%20-%20Ata%2057%20de%20Reuni%C3%A3o%20do%20Comit%C3%AA%20Gestor%20do%20FSA.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Ata de Reunião de Diretoria Colegiada da Ancine de 03 de setembro de 2019**. Ancine. s.l, 2019. n p. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/reunioes-diretoria-colegiada/pautas-e-atas/2019/rd-736-reuniao-nao-instalada-03-09-2019/ata-03-09-2019.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Comunicado ao Setor: a Ancine informa que recorreu do Acórdão 721/2019 do TCU, por meio de embargos de declaração e recurso referente às questões de mérito**. Rio de Janeiro, 2019. n p. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/comunicado-ao-setor>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Condecine - Valores Arrecadados - Em Reais (R\$) 2006 a 2019**. OCA. 2020. n p. Disponível

em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2901.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Deliberação de Diretoria Colegiada nº 320**, de 29 de abril de 2020. Proposição de metodologia de análise dos documentos fiscais para o passivo de projetos audiovisuais beneficiários de recursos públicos e proposta de soluções tecnológicas e operacionais para ampliar a capacidade operacional das atividades de prestação de contas, 29 abr. 2020. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/reunioes-diretoria-colegiada/pautas-e-atas/2020/rd-748-29-04-2020/ddcportaria-rd-748-29-04-2020.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Deliberação de Diretoria Colegiada nº 380**, de 25 de abril de 2019. Providências preliminares adotadas em face do Acórdão 721/2019, do Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/reunioes-diretoria-colegiada/pautas-e-atas/2019/rd-722-25-0>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 453**, de 26 de junho de 2020. Rio de Janeiro: ANCINE, 2020. Disponível em:

[https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/deliberacao-reunioes-dc/ddc\\_rd\\_756\\_-26.06.2020.pdf](https://antigo.ancine.gov.br/sites/default/files/deliberacao-reunioes-dc/ddc_rd_756_-26.06.2020.pdf). Acesso em 01 de outubro de 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Deliberação de Diretoria Colegiada nº 909, Reunião de Diretoria Colegiada n.º 774**, de 6 de novembro de 2020. Rio de Janeiro, RJ, 06 de novembro de 2020. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, . Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/reunioes-diretoria-colegiada/pautas-e-atas/2020/rd-774-06-11-2020/ddc-rd-774-06-11-2020.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Diretoria Colegiada inicia novo ciclo de gestão**. Ancine. Rio de Janeiro, 2020. n. p. Disponível

em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/diretoria-colegiada-inicia-novo-ciclo-de-gest-o>. Acesso em: 3 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Documento publicado pela ANCINE aponta avanços no número de lançamentos de filmes e na presença de conteúdo nacional na TV**. Ancine. s.l, 2017. n p. Disponível

em: <https://167.249.172.115/pt-br/sala-imprensa/noticias/documento-publicado-pela-ancine-aponta-avan-os->. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Notícia Regulatória n.º4-E, de 2020**. Ancine. Rio de Janeiro, 2020. n p. Disponível

em: [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/noticia\\_reg\\_altera\\_125.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/noticia_reg_altera_125.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Notícia Regulatória nº 5-E/2020: Consulta Pública de Notícia Regulatória sobre a avaliação da Instrução Normativa 150/2019**. Ancine. Rio de Janeiro, 2020. Disponível

em: [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/consultas-publicas/noticia\\_regulatoria\\_-\\_proposta\\_ok.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/consultas-publicas/noticia_regulatoria_-_proposta_ok.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Por maior controle e eficiência, Diretoria Colegiada aprova ad referendum revisão da IN 125**. Ancine. Rio de Janeiro, 2019. n p. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/por-maior-controle-e-eficiencia-diretoria-a-colegiada-aprova-ad-referendum-revisao-da-in-125>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) 2017**. FSA. Rio de Janeiro, 2017. 142 p. Disponível

em: [https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relatorio de Gestão FSA 2](https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relatorio%20de%20Gestao%20FSA%202017.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Relatórios de Gestão do FSA**. Fundo Setorial do Audiovisual. s.l., s.d. n p. Disponível

em: <https://fsa.ancine.gov.br/resultados/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 2 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Resolução nº 99, de 23 de julho de 2020**. Dispõe sobre a alteração das Resoluções de Diretoria Colegiada n.º 59, de 2 de abril de 2014, e n.º 60, de 2 de abril de 2014, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: DOU n.º 141, Seção 1, página 64, 24 jul. 2020. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes-diretoria-colegiada/resolucao-no-99>. Acesso em: 22 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Uma nova política para o audiovisual**: Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos. s.l: ANCINE, 2016. 74 p. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros/ancine-15-anos-web-final-em-baixa2.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Utilização dos mecanismos de fomento geridos pela ANCINE nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição (2013-2018)**.

Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. Rio de Janeiro, 2020. 22 p. Disponível

em: [https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/relatorio\\_de\\_fomento\\_2013-2018.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/relatorio_de_fomento_2013-2018.pdf). Acesso em: 3 fev. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Processo administrativo nº 01580.00586/2014-03**, de 06 de janeiro de 2014. Proposta de alteração dos procedimentos de análise de prestação de contas de projetos executados por meio de recursos públicos federais.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Processo administrativo nº 01580.034718/2013-10**, de 10 de outubro de 2013. Regulamentação do PRODAV - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro.

ALMEIDA, Ronaldo de . **Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica**.

In: ABDAL, Alexandre (Org) *et al.* Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo. São Paulo: Cebrap, 2016. 72 p, p. 60-72. Disponível

em: [http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016\\_E-BOOK%20Sesc-Cebrap\\_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf](http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016_E-BOOK%20Sesc-Cebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf). Acesso em: 1 fev. 2021.

AMBITO. **La justicia paraliza al cine en el Brasil**. ÂMBITO. s.l., 2019. n p. Disponível

em: <https://www.ambito.com/edicion-impresa/brasil/la-justicia-paraliza-al-cine-el-n5027652>. Acesso em: 2 fev. 2021.

ANDERSON, James E.. **Public Policymaking**. 5. ed. Houghton Mifflin Company, 2003. 322 p.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatorio**. Laccademia Publishing Limited, f. 80, 2015. 160 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OTT'S. **Desburocratização e auditoria no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**. ABOtt's. s.l., s.d. n p. Disponível

em: <https://abotts.com.br/ler.php?id=26>. Acesso em: 2 fev. 2021.

ATUAL situação da Ancine. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020. Audiência interativa (154). Disponível

em: <https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/1636>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BANCO DO BRASIL. **BB Digital — Setor Público**. Brasília: BANCO DO BRASIL, 2020. Disponível em: <

[https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-federal/gestao/gestao-de-pessoas/autoatendimento-setor-publico#/>](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-federal/gestao/gestao-de-pessoas/autoatendimento-setor-publico#/). Acesso em 01 de outubro de 2020.

BARROS, Célio da Costa. **O impacto da auditoria de governança na administração pública federal brasileira: o caso do Acórdão/TCU 1.603/2008**. Natal,

f. 171, 2014. Dissertação (Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16805>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.. **Agendas and Instability in American Politics, Second Edition**. 2. ed. s.l: The University of Chicago Press, 2009. 339 p.

BECKER, Howard S.. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. Tradução Marco Estevão; Renato Aguiar. São Paulo: Hucitec, 1992. 178 p.

BEKKERS, Victor; FENGER, Menno; SCHOLTENENG, Peter. **Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process**. Edward Elgar Publishing, v. 3, f. 180, 2017. 360 p.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 380 p.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 21, 23 nov. 2018. Edição Especial - Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018). Disponível

em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BIRKLAND, Thomas A.. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. 3. ed. New York: Routledge, 2011. 361 p.

BOMFIM, Bruna Marcelle Cancio. Os desafios da pesquisa empírica no âmbito do Direito. **Revista Direito Unifacs**, Salvador, n. 202, p. 1-17, 2016. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/4770>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BORGES NETO, José Maria de Moraes; COLÁCIO, José Eduardo Barroso; BEDÊ, Fayga Silveira. A BAIXA INCIDÊNCIA DE PESQUISA EMPÍRICA E A CULTURA MANUALESCA COMO OBSTÁCULOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO DIREITO. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 2, p. 247-260, 7 dez. 2017. Cruzeiro do Sul Educacional. Disponível

em: [https://www.researchgate.net/publication/321842571\\_A\\_baixa\\_incidencia\\_de\\_pesquisa\\_empirica\\_e\\_a\\_cultura\\_manualesca\\_como\\_obstaculos\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_do\\_direito](https://www.researchgate.net/publication/321842571_A_baixa_incidencia_de_pesquisa_empirica_e_a_cultura_manualesca_como_obstaculos_para_o_desenvolvimento_do_direito). Acesso em: 1 fev. 2021.

BRAGA, André de Castro O. P.. **O TCU e a busca da causalidade perdida: tribunal deveria criar instrumento para avaliar o impacto de inovações no setor público**. JOTA. s.l., 2019. n p. Disponível

em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/O-TCU-e-a-busca-pela-causalidade-perdida-JOTA-Info.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRANT, João; FERREIRA, Juca. **O audiovisual e o paradoxo do TCU**. Folha de São Paulo "Opinião". s.l., 2019. n p. Disponível

em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/04/o-audiovisual-e-o-paradoxo-do-tcu.shtml>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. O Fundo Nacional da Cultura como instrumento público de financiamento cultural. **Políticas Culturais em Revista**, p. 16, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5016/3645>. Acesso em: 4 fev. 2021.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Instrução Normativa n. 124, de 22 de dezembro de 2015**. 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 ações de fomento direto e indireto, revoga a Instrução Normativa n.º 110, de 19 de dezembro de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 2015. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-n-o-124-de-22-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Instrução Normativa n. 125, de 22 de dezembro de 2015**. 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. **Diário Oficial da União**. s.l., 31 de dezembro de 2015. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-n-o-125-de-22-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Resolução de Diretoria Colegiada n. 94, de 19 de fevereiro de 2020**. Diário Oficial da União Edição: 37, Seção: 1, Página: 198, 21 de fevereiro de 2020. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes-diretoria-colegiada/resolucao-no-94>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Resolução de Diretoria Colegiada n.º 99, de 23 de julho de 2020**. Diário Oficial da União Edição: 141, Seção: 1, Página: 64, 24

de julho de 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-99-de-23-de-julho-de-2020-268438275>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual. **Comitê Gestor do FSA aprova Plano Anual de Investimento: valor total em 2018 será recorde**. 2018. Não paginada.

Disponível

em: <http://cultura.gov.br/comite-gestor-do-fsa-aprova-plano-anual-de-investimento-valor-total-em-2018-sera-recorde/>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. . Brasília, DF, Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. **O Fundo Nacional da Cultura como instrumento público de financiamento cultural**. Políticas Culturais em Revista, p. 16, 2010. Disponível

em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5016/3645>. Acesso em: 4 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020**. Diário Oficial da União. Brasília, 01 de julho de 2020. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm). Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 5.711, de 24 de fevereiro de 2006**. Diário Oficial da União. Brasília, 01 de março de 2006. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5711.htm). Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.835, de 30 de abril de 2009**. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de maio de 2009. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6835.htm). Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 7.743, de 31 de maio de 2012**. Diário Oficial da União. Brasília, 01 de junho de 2012. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7743.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7743.htm). Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto, de 13 de setembro de 2000**. Diário Oficial da União, 14 de setembro de 2000. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2000/Dnn9026.htm#:~:text=DECRETA%3A,ind%C3%BAstria%20do%20cinema%20no%20Brasil](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn9026.htm#:~:text=DECRETA%3A,ind%C3%BAstria%20do%20cinema%20no%20Brasil). Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.107, de 6 de novembro de 2019**.

Transfere a Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo. **Decreto Nº 10.107 de 06 de Novembro de 2019**. D.O.U. DE 07/11/2019, P. 17.

Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10107.htm). Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Decreto Nº 10.359, de 20 de Maio de 2020**. Seção 1. D.O.U de 21/05/2020, pág. nº 34. Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10359.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10359.htm). Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.036, de 07 de abril de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Decreto Nº 5.036, de 07 de Abril de 2004**. D.O.U. DE 08/04/2004, P. 2. Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5036.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5036.htm). Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.281, de 01 de julho de 2014**. Dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, institui o Prêmio Brasil Audiovisual e dá outras providências. **Decreto Nº. 8.281, de 1º de Julho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, D.O.U. DE 03/07/2014, p. 1. Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8281.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8281.htm). Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.837, de 17 de agosto de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE. **Decreto Nº 8.837, de 17 de Agosto de 2016**. D.O.U. DE 18/08/2016, P. 1. Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8837.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8837.htm). Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura, remaneja cargos em comissão e funções de confiança para o Ministério da Cultura e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Decreto Nº 9.411 de 18 de Junho de 2018**. D.O.U. DE 19/06/2018, P. 9. Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9411.htm). Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Diário Oficial da União: Edição Extra, Seção 1, Página 1, de 02 de janeiro de 2019. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm). Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto, de 14 de janeiro de 2020**. Diário Oficial: Edição: 10, Seção: 2, Página: 1, 15 jan. 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-de-14-de-janeiro-de-2020-238102581>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004**. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Brasília, DF, 21 maio 2004. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.871.htm). Acesso em: 16 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006.** Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.** Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras Providências. . Brasília, DF: Presidência da República, 24 dez. 1991. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/12/1991, Página 30261. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8313-23-dezembro-1991-363660-norma-pl.html>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.** Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. : Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 21 jul. 1993. D.O.U de 21/07/1993, pág. nº 10107. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8685.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm). Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 17 de julho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm#:~:text=L8443&text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm#:~:text=L8443&text=Lei%20N%C2%BA%208.443%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201992.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.485, de 12 de setembro de 2011.** Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 13 de setembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm). Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da União, 15 de janeiro de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Lei/L12593.htm). Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.978, de 17 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Diário Oficial da União. Brasília, 20 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.**

Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm). Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Atas de Reuniões: Conselho Superior do Cinema**. Presidência da República. s.l., s.d. n. p. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/conselho-superior-de-cinema/reunioes>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Superior do Cinema. **Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual: O Brasil de todos os olhares para todas as telas (PDM 2011-2020)**. Agência Nacional do Cinema. s.l., 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/metas/plano-de-diretrizes-e-metas-para-o-audiovisual>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Superior do Cinema. **Desafios para regulamentação do vídeo sob demanda: Consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda**. Casa Civil. s.l., 2015. 3 p. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/CSC/2014-2016-5a-ro\\_17-12-2015\\_consolidacao-da-visao-do-csc-sobre-vod.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/CSC/2014-2016-5a-ro_17-12-2015_consolidacao-da-visao-do-csc-sobre-vod.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. [et al]. **Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise “ex post”**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 332 p. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Comitê Gestor do FSA aprova Plano Anual de Investimento; valor total em 2018 será recorde**. 2018. Disponível em: <http://portal-cultura.apps.cultura.gov.br/comite-gestor-do-fsa-aprova-plano-anual-de-investimento-valor-total-em-2018-sera-recorde/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Discurso do Ministro da Cultura Gilberto Gil no lançamento do Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual, em 13 de outubro de 2003**. 2003. Disponível em: <http://cultura.gov.br/discurso-do-ministro-gilberto-gil-no-lancamento-do-programa-brasil-eiro-de-cinema-e-audiovisual-35821/>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Ministério da Cultura. s.l., 2017. n p. Disponível em: <http://antigo.cultura.gov.br/exercicio-2017>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Anexo I - Programas temáticos: Plano Plurianual de 2012-2015: PPA 2012-2015**. Ministério da Economia. s.l., 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/anexos-do-plppa-2012-2015/003-anexoi.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. **Acompanhamento TC nº 008.379/2017-3**. Entidade Secretaria Especial de Cultura. Relator: Ministro Relator André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 22 de agosto de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/processo/837920173>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Auditoria de Conformidade TC nº 017.413/2017-6**. Entidade: Agência Nacional do Cinema. Relator Ministro Suplente André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 25 de junho de 2017. **Auditoria de Conformidade**. Brasília, 25 jun. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Relatório de Levantamento de Riscos nº TC 014.483/2016-5**. Entidade: Agência Nacional do Cinema. Relator: Ministro-Substituto

Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 17 de maio de 2016. **Levantamento de Riscos da Ancine**. Brasília, . Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=01448320165>. Acesso em: 03 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento TC nº 031.044/2019-0**. Entidade: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e outros. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF de 2019. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/processo/3104420190>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. **Representação TC n.º**

**011.908/2018-1**. Entidade Agência Nacional do Cinema. Relator Ministro Suplente André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 19 de abril de 2018. **Representação. Brasília**, . Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=01448320165>. Acesso em: 03 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. **Monitoramento TC n.º**

**040.341/2019-4**. Entidade Agência Nacional do Cinema. Relator: Relator Ministro Suplente André Luís de Carvalho. **Monitoramento dos Acórdãos N.º 4.835, de 2018; N.º 721, de 2019; N.º 12.502, de 2019**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 10 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Relatório de Levantamento da Ancine. **Acórdão n. 2.959**. Relator: Marcos Bemquerer Costa . Julgamento em 16 nov. 2016. Corte ou Tribunal. Relatório de Levantamento da Ancine. TC n.

014.483/2016-5. Brasília, 29 nov. 2016. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2184790%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Relatório de Auditoria de

Conformidade. **Acórdão n. 721**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 27 mar. 2019. Corte ou Tribunal. Auditoria “Ancine+Simples”. TC n. 017.413/2017-6. Brasília, 25 out. 2019. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2343794%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Embargos de Declaração em face do

Acórdão n. 721. **Acórdão n. 992**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 30 abr. 2019. Corte ou Tribunal. Embargos de Declaração em face do Acórdão n. 721, de 2019. TC n. 017.413/2017-6. Brasília, 20 mai. 2019. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2353314%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Embargos de Declaração em face do

Acórdão n. 992. **Acórdão n. 1.417**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 19 jun. 2019. Corte ou Tribunal. Embargos de Declaração em face do Acórdão n. 992, de 2019. TC n. 017.413/2017-6. Brasília, 1º jul. 2019. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2357648%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2ª

Câmara. Representação. **Acórdão n. 4.835**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 19 jun. 2018. Corte ou Tribunal. Representação. TC n. 011.908/2018-1. Brasília, 22 jun. 2018. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2313354%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2ª

Câmara. Representação. **Acórdão n. 12.502**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 12 nov. 2019. Corte ou Tribunal. Representação. TC n. 011.908/2018-1. Brasília, 26 nov. 2019. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2384079%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2ª

Câmara. Representação. **Acórdão n. 1.383**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 03 mar. 2020. Corte ou Tribunal. Representação. TC n. 011.908/2018-1. Brasília, 10 mar. 2020. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2390777%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2ª

Câmara. Monitoramento. **Acórdão n. 5.948**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 26 mai. 2020. Corte ou Tribunal. Monitoramento. TC n. 040.341/2019-4. Brasília, 2 jun. 2020. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2410088%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2ª

Câmara. Monitoramento. **Acórdão n. 12.897**. Relator: André Luís de Carvalho. Julgamento em 17 de nov. 2020. Corte ou Tribunal. Monitoramento. TC n. 040.341/2019-4. Brasília, 17 nov. 2020. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2427520%22>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 142, de 24 de junho de 2003**. Aprova a nova versão da técnica de Auditoria "Mapa de Processos": Boletim Interno do TCU, 30 jun. 2003. Disponível

em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20090206%5CPRT2003-142.doc>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 280, de 08 de dezembro de**

**2010**. Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Boletim Interno do TCU. Disponível

em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20110706/PRT2010-280.doc>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-Segecex n.º 9, de 18 de maio de 2017**.

Aprova o documento "Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos". Boletim interno do TCU. Disponível. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15C0E65F6015C37716F937C8E&inline=1>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-Segecex nº 15, de 09 de maio de**

**2011**. Disciplina a realização de levantamentos e aprova, em caráter preliminar, o documento Padrões de Levantamento. Boletim interno do TCU. Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A0560F8015A14C14FBD733B>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-Segecex nº 26, de 19 de outubro de**

**2009**. Aprova a segunda revisão do Roteiro de Auditoria de Conformidade e altera a sua denominação para Padrões de Auditoria de Conformidade, 3 fev. 2010. Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A259ADCD370159B2FD99B04042>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria - Segecex nº 27, de 24 de outubro de 2017**. Atualiza o documento “Glossário de Termos do Controle Externo”. Portaria-Segecex nº 27 de 24 de Outubro de 2017. Brasília, DF, Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F58F31F6504A6>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-Segecex nº 27, de 19 de outubro de 2009**. Disciplina a verificação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal e dos resultados delas advindos e aprova, em caráter preliminar, o documento Padrões de Monitoramento. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, Boletim do TCU. Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A159F55E530159F5E5B2C66F63>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-Segecex nº 31, de 09 de dezembro de 2010**. Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria. Boletim interno do TCU, 14 dez. 2010. Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FEF2F25843D5>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalização nº 232, de 2017**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. 90 p. Peça n.º 215 do TC n.º 017.413/2017-6 (Auditoria de Conformidade).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalização nº 529, de 2016**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016. 90 p. Peça n.º 33 do TC n.º 014.483/2016-5 (Auditoria de Conformidade).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Boletim do Tribunal de Contas da União: Boletim do Tribunal de Contas da União especial - Ano. 37, n. 24 (2018), 2 jan. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E76619C7601766C1198E1007A>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 259, de 07 de maio de 2014**. Estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20180228/RES2014-259.doc>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 265, de 09 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a expedição e o monitoramento de deliberações que tratam de determinações, recomendações e de ciência a unidades jurisdicionadas, no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CResol%5C20150102%5CRES2014-265.doc>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 315, de 22 de abril de 2020**. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 22 abr. 2020. Boletim TCU n.º 75/2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/\\*/TIPO%253A%2528Resolu](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/*/TIPO%253A%2528Resolu)

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/sumula/%22SUMULA-EJURIS-21048%22>  
[https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 254**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 31 de março de 2010. Brasília: Tribunal de Contas da União, 31 mar. 2010. Disponível

em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/sumula/%22SUMULA-EJURIS-21048%22>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331 do TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE** (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação). Brasília: TST,

. [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html).

Disponível

em: [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. 26ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Juízo Federal da 26ª VF do Rio de Janeiro. **Multas e demais Sanções, Infração Administrativa, Atos Administrativos, DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**. Mandado de Segurança. Apelante: ANANA PRODUÇÕES EVENTOS E ASSESSORIA DE MARKETING LTDA. Apelado: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. Relator: Relator: Juíza FRANA ELIZABETH MENDES. Julgamento em 16 out. 2020. **Diário Oficial da União**. Mandado de Segurança nº 5071513-70.2020.4.02.5101. Rio de Janeiro.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. 351 p. [E-book].

BRASIL. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Política Governamentais da Casa Civil. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório**: AIR. Brasília: Presidência da República, 2018. 108 p. Disponível

em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view). Acesso em: 01 fev. 2021.

BRASIL. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Política Governamentais da Casa Civil. **Inventário AIR: visão geral da análise de impacto regulatório nas agências reguladoras federais**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível

em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/acesse>. Acesso em: 02 maio 2020.

CABRAL, Davi de Paula; VIEIRA, Diego Mota. Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. **Revista Ciências Administrativas**, [S.L.], v. 26, n. 1, p. 1-12, 24 jun. 2020. Fundação Edson

Queiroz. <http://dx.doi.org/10.5020/2318-0722.2020.26.1.8931>. Disponível

em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/e8931/pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 65-80, 6 mar. 2015. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v4i2.2912>. Disponível

em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2912/pdf>. Acesso em: 05 dez. 2020.

CERIONI, Clara. **Futuro do audiovisual brasileiro está em cheque, mas potencial não falta**. 2019. Exame. Disponível

em: <https://exame.com/brasil/mesmo-em-incertezas-cinema-brasileiro-segue-confiante-com-s-eu-potencial/>. Acesso em: 01 fev. 2021.

CICLO de Webnários Temáticos API (Primeiro): "Revisão da IN 125 Ancine". Realização de Associação das Produtoras Independentes do Audiovisual Brasileiro. [S.L.]: Associação das Produtoras Independentes do Audiovisual Brasileiro, 2020. (87 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KgJXvR7DOTE>. Acesso em: 02 fev. 2021.

CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. **Relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)**. 2000. n.p. Disponível

em: <https://congressobrasileirodecinema.wordpress.com/historico/3%c2%ba-congresso-brasileiro-de-cinema/>. Acesso em: 03 jan. 2020.

CONSULTOR JURÍDICO (Brasil). **TCU fez a primeira audiência pública da sua história**. 2007. Revista Consultor Jurídico, 3 de agosto de 2007. Disponível

em: <https://www.conjur.com.br/2007-ago-03/tcu-fez-primeira-audiencia-publica-historia>.

Acesso em: 05 jan. 2021.

COUTINHO, Diogo R.. **O Direito nas Políticas Públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **A Política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Unesp, 2013. p. 181-200. Disponível:

[https://www.researchgate.net/profile/Diogo-Coutinho-3/publication/293824610\\_O\\_Direito\\_na\\_s\\_Politicass\\_Publicas/links/56bc803f08ae513496ecca16/O-Direito-nas-Politicass-Publicas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Diogo-Coutinho-3/publication/293824610_O_Direito_na_s_Politicass_Publicas/links/56bc803f08ae513496ecca16/O-Direito-nas-Politicass-Publicas.pdf).

Acesso em: 02 fev. 2021.

COUTO, Devisom Carlos de França. **O controle judicial do julgamento de contas**

**realizado pelo TCU**: parâmetros de legitimação. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1741>. Acesso em: 06 maio 2020.

CUIABANO, Simone Maciel *et al.* Filtrando cartéis: a contribuição da literatura econômica na identificação de comportamentos colusivos. **Revista de Defesa da**

**Concorrência**, novembro 2014. Publicação CADE. Disponível

em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/125/78>.

Acesso em: 2 fev. 2021.

DA-RIN, Silvio. Dez anos de políticas públicas para o audiovisual brasileiro. **Revista**

**Observatório Itaú Cultural / OIC** -, São Paulo, n. 10, Dezembro 2010. Itaú

Cultural. Disponível

em: [http://d3nvl1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/itau\\_pdf/001784.pdf](http://d3nvl1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/itau_pdf/001784.pdf). Acesso

em: 2 fev. 2021.

DAHL, Gustavo. **Construindo a Ancine**. Agência Nacional do Cinema. Rio de

Janeiro, 2006. 14 p. Disponível

em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/construindo-ancine-gd.pdf/view>. Acesso em: 3

fev. 2021.

DANTAS, Bruno. **O risco de "infantilizar" a gestão pública**. 2018. O Globo. Disponível

em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>.

Acesso em: 02 fev. 2021.

DAUGBJERG, Carsten. Process sequencing. In: ARARAL JUNIOR, Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M; WU, Xun (ed.). **Routledge Handbook of Public Policy**. [S.L.]: Routledge, 2013. p. 473-483.

DYE, Thomas R.. **Understanding public policy**. 14. ed. [S.L.]: Pearson Education, 2013. 368 p.

- EASTON, David. **A Systems Analysis of Political Life**. [S.L.]: John Wiley & Sons Inc., 1965. Disponível em: <https://archive.org/details/systemsanalysiso00east>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: FGV - Direito, 2013. (Coleção Acadêmica Livre). Vários Tradutores. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>. Acesso em: 05 fev. 2020.
- ETZIONI, Amitai. Concepções Alternativas de *accountability*: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. [S.L.]: Unb, 2009. Cap. 8. p. 287-300. Tradução Francisco G. Heidemann.
- FIANI, Ronaldo. Afinal, a quais interesses serve a regulação? . **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 23, p. 25, 2004. jul./dez.2004. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/580/Fiani.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.
- FILGUEIRAS, Fernando. Accountability, democracia e políticas públicas. In: RODRIGUES, Marta Maria Assumpção (org.). **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018. Cap. 3. p. 87-116.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas - Ppp**, [S.L.], n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/18>. Acesso em: 05 fev. 2020.
- GARCÍA, María Esther del Campo. Governanza, democracia Y políticas públicas. In: ALBALADEJO, Gema Pastor (org.). **Teoría y práctica de las políticas públicas**. [S.L.]: Tirant Lo Blanch, 2014. p. 413-435.
- GOULART, Luciana Nunes. **Auditoria operacional no Tribunal de Contas da União: a utilização da abordagem de controles internos na avaliação dos órgãos auditados**. 2011. 45 f. TCC (Graduação) - Curso de Mba em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, FGV Management, Brasília, 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AC5209700E7>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- GRAHAM, Andrew. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: Enap, 2010. 214 p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/515/1/estudos\\_de\\_caso.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/515/1/estudos_de_caso.pdf). Acesso em: 10 maio 2020.
- GRAY, David E.. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012. 488 p. Tradução Roberto Cataldo Costa.
- GUARALDO, Luciano. **Agência que financiou o boom do cinema e da TV paga enfrenta a maior crise da história**. 2019. Notícias da TV. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/mercado/agencia-que-financiou-o-boom-do-cinema-e-tv-paga-enfrenta-maior-crise-da-historia-26320>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 268 p.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 58, p. 193-223, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452003000100010>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lang=pt). Acesso em: 03 mar. 2020.

- HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de políticas públicas**. Tecnos , 2013. (Biblioteca Universitaria de Editorial Tecnos).
- HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment,. **The New American Political System**, Washington, p. 262-287, 1978. Editor A. King. Washington.
- HEIDEMANN, Francisco G.. Ética da responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Unb, 2009. Cap. 8. p. 301-309.
- HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Unb, 2009. 340 p.
- HOPEWELL, John. **Brazil's Ancine Freezes Incentives, Threatening Film-TV Industry Paralysis**. 2019. Variety. Disponível em: <https://variety.com/2019/film/global/brazilian-film-tv-agency-ancine-freezes-new-incentives-1203194447/>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p. Francisco G. Heidemann.
- IKEDA, Marcelo. **Cinema Brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. 268 p.
- IKEDA, Marcelo. Uma análise das leis de incentivo fiscal para o cinema brasileiro sob a ótica da captação de recursos incentivados. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 3., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2012. p. 1-15. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Marcelo-Ikeda.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- IKEDA, Marcelo. **Estado e cinema no início do século XXI: características de formação da ANCINE**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 2., 2011, Rio de Janeiro. Artigo. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 2011.
- IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 274 p.
- JOHNSON, Janet Buttolph; REYNOLDS, H. T.; MYCOFF, Jason D.. **Political Science Research Methods**. 8. ed. [S.L.]: Cq Press;sage Publications, 2016. 652 p.
- JR., William T. Gormley. **Taming the Bureaucracy**: Muscles, Prayers, and Other Strategies. Princeton University Press, v. 1, f. 143, 1989. 286 p.
- KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R.. **Public Policy**: politics, analysis, and alternatives. 6. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018. 553 p.
- KÜBLER, Daniel; MAILLARD, Jacques de. **Analyser les politiques publiques**. Presses Universitaires de Grenoble, f. 111, 2009. 221 p.
- LASSWELL, Harold D.. The Political Science of Science: an inquiry into the possible reconciliation of mastery and freedom. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 50, n. 4, p. 961-979, dez. 1956. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1951330>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1951330>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- LAUTERJUNG, Fernando. **Ancine leva ao TCU proposta de regulamentação de controle de recursos públicos**. 2020. Tela Viva. Disponível em: <https://telaviva.com.br/14/05/2020/ancine-leva-ao-tcu-proposta-de-regulamentacao-de-controle-de-recursos-publicos/>. Acesso em: 02 fev. 2021.

- LAUTERJUNG, Fernando. **Membros da antiga composição do CSC negam consenso sobre regulação do VoD**. 2019. Tela Viva. Disponível em: <https://telaviva.com.br/03/07/2019/membros-da-antiga-composicao-do-csc-voltam-a-negar-consenso-na-criacao-de-projeto/>. Acesso em: 05 mar. 2020.
- LEVIN, Teresa. **Indústria audiovisual se mobiliza contra paralisação**. 2019. Rio Creative Conference. Disponível em: <http://rio2c.meioemensagem.com.br/noticias2019/2019/04/24/industria-audiovisual-se-mobiliza-contra-paralisacao/>. Acesso em: 05 jan. 2020.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. 434 p. (Edição Expandida do 30º aniversário). Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf). Acesso em: 03 mar. 2020.
- LOWI, Theodore J.. **The end of Liberalism: the second republic of the united states**. 2. ed. [S.L.]: W. W. Norton & Company, 1979.
- LUZ NETO, Luiz Guedes da. **Agências reguladoras: uma promessa não realizada contra o risco da captura**. João Pessoa, f. 141, 2016. Dissertação (Ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8679>. Acesso em: 2 fev.2021.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista De Administração Pública**, s.l., v. 37, n. 3, p. 17, janeiro 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6735>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- MAILLARD, Jacques de; KUBLER, Daniel. **Analyser les politiques publiques**. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2009. 288 p.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de; REHEM, Danilo; MERLOTTO, Nara; GABRIEL, Yasser. Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, [S.L.], v. 278, n. 2, p. 37-70, 12 set. 2019. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80048>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/335878772\\_Reputacao\\_institucional\\_e\\_o\\_controle\\_das\\_Agencias\\_Reguladoras\\_pelo\\_TCU](https://www.researchgate.net/publication/335878772_Reputacao_institucional_e_o_controle_das_Agencias_Reguladoras_pelo_TCU). Acesso em: 05 maio 2020.
- MARSON, Melina Izar. **Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009. 239 p. 1 v. (Industria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira Volume I). Organização: Alessandra Meleiro.
- MAY, Peter J.. Policy Learning and Failure. **Journal Of Public Policy**, (S.L.), v. 12, n. 4, p. 331-354, dez. 1992. Trimestral. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4007550>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- MENEZES, Monique. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782012000300006>. Disponível em: Disponível em. Acesso em: 03 mar. 2020.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ancine atende MPF e disponibiliza dados do Fundo Setorial do Audiovisual**. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/ancine-atende-mpf-e-disponibiliza-dados-do-fundo-setorial-do-audiovisual>. Acesso em: 02 fev. 2021.

MONTEIRO, Vera ; ROSILHO, André . Agências Reguladoras e o Controle da Regulação pelo Tribunal de Contas da União. *In*: NETO, Caio Mário da Silva Pereira (Coord.); PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (Coord.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva , v. 2, 2017. n p. cap. 1. (GL Law).

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual o futuro da regulação no Brasil?. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André Janjácómo. **Direito da regulação e políticas públicas**, f. 175. 2014. 350 p. cap. 5, p. 32.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade?. **Revista de Direito Público da Economia (Rdpe)**, Belo Horizonte, n. 43, p. 1-19, set. 2013. Disponível

em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4222896/mod\\_resource/content/1/moreira%2C%20egon%20bockmann%3B%20caggiano%2C%20heloisa%20conrado%20-%20o%20poder%20normativo%20das%20ag%20-%20C3%A0ncias%20....pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4222896/mod_resource/content/1/moreira%2C%20egon%20bockmann%3B%20caggiano%2C%20heloisa%20conrado%20-%20o%20poder%20normativo%20das%20ag%20-%20C3%A0ncias%20....pdf). Acesso em: 02 fev. 2020.

NELSON, Barbara J.. Public Policy and Administration: An Overview. *In*: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science**. Oxford University Press on Demand, v. 1, f. 423, 1998. 845 p. cap. 24, p. 551-592.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso De Direito Administrativo** : parte introdutória, parte geral e parte especial . 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 881 p.

O'DONNELL, Guillermo Alberto. **Delegative Democracy?** 1993. Kellogg Institute Working Press. Disponível

em: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/172\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf). Acesso em: 05 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **ISSAI 400**: Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade. Viena: Tcu, 2017. 17 p. Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562345D18A53D7>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Regulatory Impact Analysis**. 2021. Disponível

em: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>. Acesso em: 01 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Regulatory Impact Analysis**. **Oecd Reviews Of Regulatory Reform**, [S.L.], p. 11-22, 4 set. 2009. OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-1-en>.

PACHECO, Regina Silvia. **Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle**. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 20, 2006. Disponível

em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000400002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400002). Acesso em: 1 fev. 2021.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. **O diálogo institucional das agências reguladoras**. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 140-185.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. **Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões**. *In*: GUIZARDI, Francini L. (org.). **Políticas de participação e saúde**. Rio de Janeiro; Recife: Epsjv; Editora Universitária UFPE, 2014. p. 143-164. Disponível

em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/13740?mode=full>. Acesso em: 03 mar. 2020.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **A importância da técnica decisória no controle público**: mesmo diante de achados de auditoria consistentes, a forma de decidir adotada pelo TCU pode causar impactos indesejados. Mesmo diante de achados de auditoria consistentes, a forma de decidir adotada pelo TCU pode causar impactos indesejados. 2019a. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/a-importancia-da-tecnica-decisoria-no-controle-publico-19062019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/a-importancia-da-tecnica-decisoria-no-controle-publico-19062019). Acesso em: 05 jan. 2020.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura**: controlador ou regulador?. 2019b. 194 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/27366>. Acesso em: 03 mar. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, f. 29, 1997. 57 p. (Caderno 1). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L.. **Microeconomics**. 8. ed. [S.L.]: Pearson Prentice Hall, 2013. 670 p. (The Pearson series in economics.).

PLASSE, Marcel. **Ancine oficializa suspensão de verbas para produção de novos filmes e séries**. 2019. Pipoca Moderna. Disponível em: <https://pipocamoderna.com.br/2019/04/ancine-oficializa-suspensao-de-verbas-para-producao-de-novos-filmes-e-series/>. Acesso em: 05 jan. 2021.

POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal investiga desvios de recursos públicos da Lei Rouanet em SP**. 2016. Agência PF (notícias antigas). Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/06/policia-federal-investiga-desvios-de-recursos-publicos-da-lei-rouanet-em-sao-paulo>. Acesso em: 05 dez. 2020.

PONDÉ, João Luiz. **Organização das Grandes Corporações**. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (org.). Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. [S.L.]: Elsevier, 2002. Cap. 14. p. 183-191.

PORTUGAL, Alice. **Comissão de Cultura se reúne com ministro do TCU para discutir suspensão de repasses ao setor audiovisual**. 2019. Página da Deputada Alice Portugal. Disponível em: <https://www.aliceportugal.org.br/comissao-de-cultura-se-reune-com-ministro-do-tcu-para-discutir-suspensao-de-repasses-ao-setor-audiovisual/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

POSSEBON, Samuel; LAUTERJUNG, Fernando. **Risco de responsabilização é ameaça a dirigentes e servidores da Ancine**. 2020. Tela Viva. Disponível em: <https://telaviva.com.br/12/08/2020/risco-de-responsabilizacao-e-ameaca-a-dirigentes-ancine/>. Acesso em: 10 out. 2020.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; BARRADAS, Ary. **Economia do cinema e do audiovisual: uma resenha**. Instituto de Economia da UFRJ, 2014. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2014/TD\\_IE\\_005\\_2014\\_Delorme%20Prado%20Barra-das-v.2.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2014/TD_IE_005_2014_Delorme%20Prado%20Barra-das-v.2.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO. **Ofício/PRRJ/GAB/SGS nº 11539/2020**. 2020. Procedimento Preparatório nº 1.30.001.003267/2020-14. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/acp-ancine-final/view>. Acesso em: 05 fev. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração**

**Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. Cap. 3. n.p. Tradução Carolina Andrade. E-Book.

RAMALHO, Bruno Araújo. **O dever de “motivação administrativa” no contexto das escolhas regulatórias: uma análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)**. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, Jose Vicente Santos de (org.). **Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. p. 1-397. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20>. Acesso em: 10 mar. 2020.

RISTOW, Fabiano. **Presidente da Ancine suspende repasse de verbas para o audiovisual**. 2019a. Caderno de Cultura O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/presidente-da-ancine-suspende-repasse-deverbas-para-audiovisual-23610669>. Acesso em: 20 jun. 2019.

RITTNER, Daniel. **O apagão de canetas dos agentes públicos**. 2018. Valor. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-apagao-de-canetas-dos-agentes-publicos.ghtml>. Acesso em: 03 mar. 2020.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: politics in an age of distrust**. [S.L]: Cambridge University Press, 2008. 350 p. Translate Arthur Goldhammer.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2019.

SANTANA, Sandro Luiz Cardoso. **Das Leis de Incentivo ao Fundo Setorial do Audiovisual: Uma análise das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2000-2015)**. Salvador, 2019. 254 p. Tese (INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/29757/1/Tese%20complete%20%20RI%20UFB>. Acesso em: 2 fev. 2021.

SANTOS, Sérgio Ribeiro de Aguiar. **Políticas públicas de cinema: o impacto do fundo setorial do audiovisual na cadeia produtiva do cinema brasileiro**. Brasília, 2017. 356 p. Tese (Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/handle/10482/23553?locale=pt\\_BR](https://repositorio.unb.br/handle/10482/23553?locale=pt_BR). Acesso em: 2 fev. 2021.

SABATIER, Paul A.. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. *Policy Sciences*, [S.L.], v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/bf00136406>. Disponível em: <https://rdcu.be/cewTM>. Acesso em: 06 jun. 2020.

SCHNEIDER, Anne. **Policy design and transfer**. In: ARARAL JUNIOR, Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M; WU, Xun (ed.). **Routledge Handbook of Public Policy**. [S.L.]: Routledge, 2013. Cap. 17. p. 217-228.

SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL. **Tutorial Auxílio na operacionalização do autoatendimento setor público e BB Gestão**. Brasília: Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, 2020. Disponível em: [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/noticias/08-passo\\_a\\_passo-autoatendimento\\_setor\\_publico\\_e\\_bb\\_gestao\\_agil.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/noticias/08-passo_a_passo-autoatendimento_setor_publico_e_bb_gestao_agil.pdf). Acesso em: 01 de outubro de 2020.

SENADO FEDERAL. **34ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura.** 2017. Notas taquigráficas. Disponível

em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6654>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SILVA, Helayne Rodrigues da. **Avaliação de Políticas Públicas: um estudo sobre auditoria de desempenho no tribunal de contas da união brasileiro.** 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2015. Disponível

em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18831/1/2015\\_HelayneRodriguesDaSilva.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18831/1/2015_HelayneRodriguesDaSilva.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.

SINDICATO DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Consulta Pública – INs 125 e 150.** 2020. Disponível

em: <https://siaesp.org.br/consulta-publica-ins-125-e-150/>. Acesso em: 02 fev. 20221.

SOUSA, Ana Paula da Silva. **Ancine tem mais de 4.000 filmes com prestação de contas em aberto.** 2020a. Translate Arthur Goldhammer. Disponível

em: [https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/07/ancine-tem-mais-de-4000-filmes-com-p-restacao-de-contas-em-aberto.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twfolha](https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/07/ancine-tem-mais-de-4000-filmes-com-p-restacao-de-contas-em-aberto.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha). Acesso em: 03 fev. 2021.

SOUSA, Ana Paula da Silva. **Crise na cultura pode fechar empresas ligadas ao cinema.** 2020b. Valor. Disponível

em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/01/03/crise-na-cultura-pode-fechar-empresas-ligadas-ao-cinema.ghtml?GLBID=1c2d1fb0bd8c6385544ffa6db9292e25566167715f4c484c6a75465f526d684446307768642d7131354771567a334369777547627263616274374b4a584b7052546839515f3377774e59616e56654e7179705941586276554978786437546c6b4b74544563413d3d3a303a636f6d756e69636163616f2e6d617a7a696e69>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SOUSA, Ana Paula da Silva. **Dos conflitos ao pacto: as lutas no campo cinematográfico brasileiro no século XXI.** 2018. 294 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/332969>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.** In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas Públicas no Brasil* [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. Cap. 2. p. 1071-1429. [E-book].

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, [S.L.], n. 16, p. 20-45, dez. 2006. FAPUNIFESP

(SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. 224 p. (Série Pesquisas nº 21). Disponível

em: [https://www.academia.edu/3810444/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_Inova%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_rotina\\_no\\_Tribunal\\_de\\_Contas\\_da\\_Uni%C3%A3o#:~:text=Bruno%20Wilhelm%20Speck%3A%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20rotina%20no%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o,-Bruno%20Wilhelm%20Speck&text=1%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%3A%20pesquisas%20e%20tend%C3%AA](https://www.academia.edu/3810444/Bruno_Wilhelm_Speck_Inova%C3%A7%C3%A3o_e_rotina_no_Tribunal_de_Contas_da_Uni%C3%A3o#:~:text=Bruno%20Wilhelm%20Speck%3A%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20rotina%20no%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o,-Bruno%20Wilhelm%20Speck&text=1%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%3A%20pesquisas%20e%20tend%C3%AA)

- THE LIBRARY OF ECONOMICS AND LIBERTY. **Vilfredo Pareto: 1848-1923**. The Library of Economics and Liberty. s.l., s.d. n p. Disponível em: <https://www.econlib.org/library/Enc/bios/Pareto.html>. Acesso em: 2 fev. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Conhecendo o Tribunal**: Tribunal de Contas da União. 7. ed. Brasília: TCU, 2019. 42 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/conhecendo-o-tcu-7-edicao.htm>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditoria Financeira 2016**. 2016. 276 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-financeira.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014. 80 p. Versão 2. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 02 fev. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Anual de Atividades do TCU**. [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Anual de Atividades do TCU**: 2019. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019. 232 p. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/94/21/77/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio\\_anual\\_atividades\\_TCU\\_2019.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/94/21/77/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2019.pdf). Acesso em: 05 maio 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017. 123 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/roteiro-de-auditoria-de-gestao-de-risco.htm>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU aprova pacote de normas voltadas à racionalização e simplificação de procedimentos**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-pacote-de-normas-voltadas-a-razionalizacao-e->. Acesso em: 05 fev. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU promove diálogo público sobre prestação de contas de projetos culturais**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-promove-dialogo-publico-sobre-prestacao-de-contas-de-projetos-culturais.htm>. Acesso em: 05 fev. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU, governo e sociedade debatem prestação de contas de projetos culturais**. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-governo-e-sociedade-debatem-prestacao-de-contas-de-projetos-culturais.htm>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Programas internacionais de treinamento**. TCU. Brasília, s.d. n p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/programas-internacionais-de-treinamento.htm>. Acesso em: 2 fev. 2021.
- VIEIRA, Maria Clara . **Produtora de Fernando Meirelles sob suspeita de superfaturamento**. Veja. s.l., 2018. n p. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/produtora-de-fernando-meirelles-sob-suspeita-de-superfaturamento/#:~:text=A%20empresa%20respons%C3%A1vel%20%C3%A9%20a,e%20Ensaio%20sobre%20a%20Cegueira>. Acesso em: 3 fev. 2021.

WELLSTEAD, Adam M.; HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. **The Neglect of Governance in Forest Sector Vulnerability Assessments: structural-functionalism and ?black box? problems in climate change adaptation planning**. Ecology And Society, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 1-15, 2013. Resilience Alliance, Inc.. <http://dx.doi.org/10.5751/es-05685-180323>. Disponível em: <https://doaj.org/article/a41fbf1c4c4044ff89154f10f43f5cdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática**: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. 360 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597\\_2016\\_completo.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf). Acesso em: 10 mar. 2020.

YIN, Robert K.. **Estudo de Caso** : Planejamento e Métodos. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman Editora, f. 160, 2015. 320 p.

ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. **Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual**: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil. Rio de Janeiro, f. 285, 2017. Tese (Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2017/Luana%20Ma%C3%ADra%20Rufino%20Alves%20da%20%20Silva.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2021.