

1. INTERESSADO

1.1 Diretoria Colegiada da ANCINE.

2. ASSUNTO

2.1. Proposta de alteração dos procedimentos de análise de prestação de contas de projetos executados por meio de recursos públicos federais, atualmente regrados pela Instrução Normativa nº 110, após audiência e consulta pública.

3. REFERÊNCIAS

3.1. Processo nº 01580.000586/2014-03

4. ANEXOS

4.1 Minuta de proposta de alteração dos procedimentos de análise de prestação de contas de projetos executados por meio de recursos públicos federais, após audiência e consulta pública.

5. DOS FATOS

5.1 A matéria ora em pauta foi redistribuída para esta Diretoria na Reunião de Diretoria Colegiada nº575 de 30 de junho de 2015, tendo em vista o encerramento do mandato da Diretora-Relatora Vera Zaverucha (fls. 386).

5.2 A partir dos debates da Diretoria Colegiada sobre tal minuta, esta Diretoria iniciou uma série de reuniões com o envolvimento da Secretaria de Políticas de Financiamento e da Superintendência de Fomento, com a finalidade de avançar na direção da simplificação de procedimentos e na garantia de maior efetividade de análise das despesas executadas com recursos públicos federais.



5.3 Como resultado desta revisão técnica da matéria, um novo texto normativo foi proposto pela Superintendência de Fomento, com o objetivo de refletir as contribuições e conclusões advindas daquela série de reuniões.

5.4 Ressalta-se que as alterações trazidas pelo novo texto proposto guardaram consonância com o Decreto Presidencial nº 8.281 anunciado em ato público no dia 01 de julho de 2014 quando do lançamento do Programa Brasil de Todas as Telas e por outro lado, também coadunaram com as propostas de alteração da Instrução Normativa nº22/2003, que versa atualmente sobre os procedimentos de aprovação de orçamento e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais.

5.5 Após manifestação da Secretaria Executiva e deliberação pela Diretoria Colegiada, a minuta de Instrução Normativa elaborada pela Superintendência de Fomento foi colocada em consulta pública por 30 dias, entre 21/09/2015 e 20/10/2015, a fim de que os agentes do mercado pudessem se manifestar e fazer suas contribuições ao processo de elaboração da versão final do normativo.

5.6 Também com este intuito foram realizadas duas sessões de Audiência Pública: a primeira no Rio de Janeiro, no dia 13 de outubro, e a segunda em São Paulo, no dia 14 de outubro. Vale dizer que estas Audiências receberam contribuições também acerca da minuta de Instrução Normativa que revisa a IN nº 22.

5.7 Na Audiência do Rio de Janeiro estiveram presentes 54 participantes externos à Ancine, sendo que, destes, 10 fizeram um total de 20 contribuições. Na Audiência de São Paulo, foram 82 participantes externos à Ancine, sendo que, destes, 16 fizeram um total de 18 contribuições.

5.8 Quanto à Consulta Pública específica sobre o tema de Prestação de Contas, foram recebidas 145 contribuições de 12 diferentes entes, entre associações representativas e profissionais de mercado.

5.9 Nesta nova etapa de elaboração da versão final da minuta houve, assim, grande esforço para compilar as centenas de contribuições recebidas e incorporá-las, quando adequadas, à versão final da minuta.

5.10 Ao final dessa etapa, foram incluídos no texto da minuta conceitos, regras e procedimentos relativos ao fomento direto por meio do Fundo Setorial do Audiovisual, a partir de uma série de reuniões em conjunto com representantes da Superintendência de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Políticas de Financiamento.

6. DOS VOTOS E PRINCIPAIS TEMAS PRESENTES NAS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS NA CONSULTA E NA AUDIÊNCIA PÚBLICA

6.1 As principais contribuições estruturais recebidas na consulta e nas audiências públicas podem ser enquadradas em sete grandes temas, a saber:

- a) Inadimplência;
- b) Recursos administrativos;
- c) Pequenas despesas;
- d) Despesa anterior à publicação da aprovação do projeto;
- e) Prazo de pagamento de GRU de despesas glosadas;
- f) Concentração de credores;
- g) Atualização de débitos.

Cada um desses temas será apresentado a seguir de maneira mais detalhada.

6.1.1 Inadimplência

Na minuta colocada em Consulta Pública, o inciso XIX do art. 2º traz o entendimento do que é inadimplência para fins do processo de prestação de contas:

“XIX – inadimplência: situação em que a proponente fica impedida, pelo prazo em que persistir o descumprimento de obrigações previstas nesta Instrução Normativa, de ter analisados e aprovados novos projetos, bem como análise complementar, redimensionamentos, remanejamentos, reinvestimentos, trocas de titularidade, habilitações, prorrogações e liberações de recursos de seus projetos em andamento junto à ANCINE, seja no fomento direto como no fomento indireto, e do recebimento e execução de recursos oriundos de fomento direto.”

As contribuições advindas da Consulta Pública objetivam a criação de alternativas que não inviabilizem o funcionamento das empresas que se encontrem com esse *status*, ou, de outra maneira, que permitam que os demais projetos da proponente se desenvolvam a despeito das pendências da proponente em relação a um determinado projeto. Nesse sentido, algumas das sugestões apresentadas são: aplicação de sanção ao projeto e não à proponente; permissão para a troca de titularidade de projetos ativos; inscrição da proponente na situação de inadimplência somente após o seu último recurso; além de notificação prévia ao vencimento do prazo de prestação de contas e à consequente inscrição na situação de inadimplência.

No entanto, pelo entendimento da Superintendência de Fomento, a aceitação dessas alternativas acabaria com o propósito da ação, que é exatamente impedir que a proponente que ainda não tenha sido capaz de regularizar pendências de seu projeto junto à Prestação de Contas esteja habilitada a captar e movimentar novos recursos. Para a área finalística, insta salientar, ainda, que a inadimplência representa o não cumprimento de uma obrigação por parte do proponente, e que a mesma se encerra no momento do cumprimento dessa obrigação.

A seguir, estão relacionados os dispositivos da minuta de IN que foi colocada em Consulta nos quais estão dispostas as situações passíveis de inscrição na situação de inadimplência e de eventual regularização:

“Art.6º. Quando a prestação de contas final não for apresentada no prazo determinado no art. 4º desta Instrução Normativa, a proponente será inscrita na situação de inadimplência.”

“Art. 24, §3º. No caso de não pagamento dos valores glosados, não apresentação de recursos ou não solicitação de parcelamento de débito, dentro do prazo de vencimento da GRU, a proponente será inscrita na situação de inadimplência e o processo, devidamente instruído, será encaminhado à decisão final da Diretoria Colegiada para que seja instaurada Tomada de Contas Especial – TCE ou de adoção de medidas judiciais, nos termos do Capítulo IV desta Instrução Normativa, e aplicação das penalidades cabíveis.”

“Art. 34 e 35. § 1º. Após a não aprovação das contas, a proponente será classificada como inadimplente a partir da data de vencimento do prazo para pagamento de seu débito, até a devolução da integralidade dos montantes devidos, atualizados conforme legislação vigente, ou até o pagamento da 1ª parcela, quando solicitado o parcelamento de seu débito.

§ 2º. Após a não aprovação das contas, a proponente que estiver inadimplente, permanecerá nesta situação até a devolução da integralidade dos montantes devidos, atualizados conforme legislação vigente ou até o pagamento da primeira parcela, quando solicitado o parcelamento de seu débito.”

“Art. 40. § 1º. A regularização intempestiva da prestação de contas ou o recolhimento integral do débito atualizado antes do encaminhamento dos autos ao Tribunal de Contas da União – TCU e após a regular avaliação pela ANCINE acarretará a baixa do registro no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, nas condições de inadimplência e inabilitação, e no posterior arquivamento do processo.



§ 2º. Nos casos em que os processos tenham sido encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANCINE, a apresentação intempestiva da prestação de contas ou recolhimento integral do débito atualizado, antes da distribuição da competente ação judicial, após a regular avaliação e aprovação pela Superintendência responsável, acarretará a baixa do registro no SIAFI e seu posterior arquivamento.”

“Art. 44. As notificações e diligências previstas nesta Instrução Normativa terão o prazo inicial de atendimento fixado em 30 (trinta) dias a partir da data da confirmação de seu recebimento pela proponente.

§ 1º. No caso de omissão de resposta pela proponente do prazo fixado no caput deste artigo, será enviada notificação informando da inscrição da proponente na situação de inadimplência e fixando prazo adicional de 30 (trinta) dias a partir da data da confirmação de seu recebimento para o atendimento da diligência.”

“Art. 47. Além dos documentos previstos nesta Instrução Normativa, a ANCINE poderá solicitar, a qualquer tempo, esclarecimentos e documentos complementares necessários à análise da correta execução do objeto do projeto e da regular aplicação dos recursos públicos disponibilizados.

Parágrafo único. A omissão da proponente no atendimento à solicitação de que se refere o caput implica na inscrição dos responsáveis na situação de inadimplência, podendo acarretar, ainda, a não aprovação da prestação de contas.”

“Art. 54”. Os débitos referentes às sanções administrativas poderão ser parcelados em até 60 (sessenta) prestações mensais e sucessivas, mediante solicitação da proponente.

...

§ 2º. O não pagamento da primeira parcela da dívida implicará na inscrição da proponente e seus responsáveis na situação de inadimplência, podendo acarretar, ainda, a não aprovação da prestação de contas do projeto.”

“Art. 63. § 1º. Sendo verificada a impossibilidade de realização da inspeção prevista no inciso I, a proponente deverá ser notificada acerca dos fatores que impediram sua efetivação, e informada quanto ao prazo para sua regularização, devendo ser agendada nova data para a realização da inspeção planejada.

§ 2º. Caso a proponente não regularize a situação prevista no parágrafo 1º deste artigo, ela será inscrita como inadimplente junto à ANCINE até a efetiva realização da inspeção, podendo acarretar, ainda, a aplicação das sanções previstas no Contrato do FSA.”

“Art. 66, § 2º. A não entrega da totalidade dos documentos solicitados em diligências implicará na inscrição da proponente em situação de inadimplência, na forma do inciso XIX do art. 2º.”

6.1.1.1 DO VOTO

Esta Diretoria acompanha o entendimento da Superintendência de Fomento, de que a aceitação das sugestões recebidas no momento da Consulta Pública quanto aos dispositivos que tratam da inscrição da proponente em inadimplência eliminaria o propósito da ação, que é exatamente impedir que a proponente esteja habilitada a captar e movimentar novos recursos uma vez que ainda não foi capaz de eliminar as pendências do seu projeto.

Para melhor comunicação, de toda forma, a SFO trouxe de forma mais clara o escopo da sanção de inabilitação, art. 2º, XVIII, harmonizando com o disposto na legislação superior.

Adicionalmente, esta Diretoria propõe ajustes nos referidos dispositivos, de maneira a torná-los mais flexíveis, no que for possível, e ajustá-los às melhores práticas.

a) A principal alteração, nesse sentido, é a organização do prazo para resposta às despesas glosadas. Pela nova proposta, quando se esgotar o prazo de resposta à diligência a respeito de despesas glosadas, uma vez persistindo indicações de débitos, a proponente será notificada novamente a fim de que efetue/comprove o pagamento da GRU. E apenas quando o prazo de atendimento a esta última notificação se esgotar, o processo será encaminhado para a decisão final da Diretoria Colegiada:

“Art. 24 ...

2º. Após o prazo de resposta à diligência previsto no Capítulo VI, caso persistam indicações de débitos que possam resultar em não aprovação da prestação de contas, a A proponente será notificada novamente e terá 10 (dez) 05 (cinco) dias para comprovar o pagamento da GRU, apresentação de recursos ou solicitação de parcelamento do débito.”

~~“§3º. No caso de não pagamento dos valores glosados, não apresentação de recursos ou não solicitação de parcelamento de débito, dentro do prazo de vencimento da GRU, a proponente será inscrita na situação de inadimplência e Esgotado o prazo previsto no §2º deste artigo, o processo, devidamente instruído, será encaminhado à decisão final da Diretoria Colegiada para que seja instaurada Tomada de Contas Especial – TCE ou de adoção de medidas judiciais, nos termos do Capítulo IV desta Instrução Normativa, e aplicação das penalidades cabíveis.”~~

“NOVO §4º. No caso de a Diretoria Colegiada deliberar pela devolução dos débitos referentes às despesas glosadas, a omissão no recolhimento integral, apresentação de recurso ou solicitação de parcelamento de débito suscitará a não aprovação da prestação de contas e consequente instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, ou adoção de medidas judiciais, e aplicação das penalidades cabíveis, nos termos do Capítulo IV desta Instrução Normativa.”

A dilatação do prazo para a comprovação do pagamento da GRU sugerida no §2º será tratada mais adiante, no item 6.1.5.

b) Os §§1º e 2º dos artigos 34 e 35 da minuta apresentada pela SFO, que antes se repetiam, foram unificados na forma do novo artigo 40, evitando a duplicidade de comando e trazendo melhorias de texto no parágrafo único.

“NOVO Art. 40. Após a não aprovação das contas, a proponente será classificada como inadimplente a partir da data de vencimento do prazo para pagamento de seu débito, até a devolução da integralidade dos montantes devidos, atualizados conforme legislação vigente, ou até o pagamento da primeira parcela, quando solicitado e aprovado o parcelamento de seu débito.

NOVO Parágrafo único. A proponente que já estiver classificada como inadimplente, anteriormente à não aprovação das contas, permanecerá nesta situação até a devolução da integralidade dos montantes devidos, atualizados conforme legislação vigente, ou até o pagamento da primeira parcela, quando solicitado e aprovado o parcelamento de seu débito”.

c) No artigo 40 anterior, como ajuste para simplificação da redação, propõe-se a unificação dos §§ 1º e 2º, nos moldes de: *“A regularização intempestiva da prestação de contas ou o recolhimento integral do débito atualizado antes do encaminhamento dos autos ao Tribunal de Contas da União – TCU ou da distribuição da competente ação judicial e após a regular avaliação pela ANCINE...”* – sem ser necessário citar o encaminhamento à PROGE.

d) No art. 44, esta Diretoria indica excluir a menção a “notificações” no caput, além de também criar um novo parágrafo 4º explicativo. Na forma anterior, o procedimento de conceder prazo extra de 30 + 30 dias para resposta à notificação englobaria, inclusive, a própria notificação de não aprovação da prestação de contas pela Diretoria Colegiada. Tal medida contradiz tempos e providências dispostos nos artigos específicos para notificações, como: a decisão final da Diretoria, a notificação por não apresentar PC e a segunda notificação com prazo de 10 dias para pagamento de GRU.

“NOVO § 4º. Excluem-se da concessão de prazo excepcional conferido no parágrafo 1º deste artigo as seguintes notificações referidas nesta instrução normativa:

- a) notificação por não apresentação de prestações de contas, conforme artigo 6º;*
- b) notificação da decisão final sobre a prestação de contas, conforme artigo 32;*
- c) notificação para recolhimento de GRU, conforme artigo 24, parágrafo 2º”.*

6.1.2 Recursos Administrativos

Os dispositivos que tratam dos procedimentos para apresentação de recursos e das decisões proferidas na minuta estão relacionados a seguir (além do art. 24, já apresentado acima):

“Art. 39. Decorrido o prazo de 30 (trinta) dias da data de recebimento da GRU na forma do art. 38 e permanecendo a proponente omissa quanto ao seu recolhimento integral, apresentação de recurso ou solicitação de parcelamento de débito, será instaurada a Tomada de Contas Especial – TCE objetivando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano.”

“Art. 48. Caberá recurso contra decisões e aplicação de sanções exaradas por autoridades da ANCINE, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data do recebimento da notificação.

Parágrafo único. Sobre a decisão da Diretoria Colegiada caberá recurso como última instância.”

“Art. 49. Salvo disposição legal em contrário, os recursos interrompem os prazos de análise da prestação de contas e a aplicação das sanções previstas nos art. 34 e 35 desta Instrução Normativa.”

“Art. 50. A decisão sobre o recurso ocorrerá no prazo de 30 (trinta) dias, contados do protocolo do recurso, prorrogável por igual período, em caso de justificada necessidade.

§ 1º. Quando a autoridade que exarou a decisão ou sanção não der provimento ao recurso, ele deve ser encaminhado à Diretoria Colegiada, que poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

§ 2º. *Se a aplicação do § 1º resultar em agravamento da situação do recorrente, este deverá ser notificado para que formule alegações antes da decisão final.*”

“Art. 51. *O recurso não será conhecido quando interposto:*

I – fora do prazo;

II – perante o órgão ou autoridade incompetente;

III – por quem não tenha legitimidade para tanto;

IV – em face de decisão contra a qual não caiba recurso na esfera administrativa.

Parágrafo único. O não conhecimento do recurso não impede que a ANCINE reveja, por iniciativa própria, eventual ato irregular, desde que não ocorrida a preclusão administrativa.”

“Art. 52. *A decisão proferida pela Diretoria Colegiada no julgamento de recurso interposto contra ela é definitiva, inclusive quanto à parte que não tiver sido objeto do recurso.*

Parágrafo único. A decisão definitiva será comunicada ao recorrente na forma do Capítulo VI desta Instrução Normativa.”

“Art. 53. *São irrecorríveis na esfera administrativa as manifestações expressas nos relatórios, nos pareceres e nos atos de mero expediente ou preparatórios de decisão.*”

A maior parte das contribuições acerca dos dispositivos que tratam de recursos sugere: i) que seja criada câmara ou instância recursal; ii) que a análise do recurso seja feita por analista diferente do que exarou o primeiro parecer; e iii) que as decisões da Diretoria Colegiada sejam fundamentadas.

6.1.2.1 DO VOTO

a) Em primeiro lugar, sobre a sugestão (i) para criação de câmara ou instância recursal externa, observa-se que compete exclusivamente à Diretoria Colegiada analisar e decidir as matérias da Agência como instância administrativa final, conforme Decreto n. 8.283/14 e Regimento Interno da ANCINE. Segundo tais preceitos legais, é atribuição da Diretoria julgar recursos interpostos contra atos administrativos e sanções aplicadas pelas autoridades competentes a ela vinculadas ou mesmo recursos contra decisões de membros da Diretoria Colegiada.

Propõe-se, com a redação dada para o art. 50, restar tal questão de forma ainda mais clara: *“Art. 50 NOVO § 2º. Como última instância, caberá recurso à decisão emitida pela Diretoria Colegiada ou da instância competente do Agente Financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual até o prazo máximo de 30 dias após recebimento da notificação da decisão”.*

b) No mais, quanto à sugestão (ii) de que a análise do recurso seja feita por analista diferente do que exarou o primeiro parecer, este procedimento já ocorre na prática em todos os casos. Pode-se, de toda forma, deixar essas práticas de forma mais clara no texto do normativo – o que foi atendido pela SFO no §1º d o art. 48 e açado por esta Diretoria: *“Art. 48 § 1º. Os recursos serão encaminhados para as áreas técnicas competentes e serão avaliados por analistas distintos dos que emitiram os pareceres anteriores”.*

c) Em relação à sugestão (iii), ressalta-se que toda decisão da Diretoria é fundamentada, seja por debates presenciais, relatórios de técnicos e especialistas ou por documentação específica.

6.1.3. Pequenas despesas

Os artigos 9º, 10, 11 e 12 da minuta que foi à consulta pública trazem a seguinte redação:

“Art. 9º. Os comprovantes de despesas deverão obrigatoriamente estar identificados com o título do projeto e sua numeração junto à ANCINE, podendo ser emitidos:

I - em nome da proponente;

II - em nome dos coexecutores brasileiros, para a parte da execução das despesas realizada por estes, sendo sua aceitação condicionada à apresentação de cópia do contrato de coexecução e aprovação prévia por parte da ANCINE; ou

III - em nome de coexecutores, coprodutores ou distribuidores no caso de comprovação da execução da contrapartida aprovada.

§1º. O título do projeto deverá ser incluído expressamente no corpo do documento fiscal pelo emitente na data de sua emissão. A numeração junto à ANCINE poderá ser incluída no documento fiscal pela proponente.

§2º. No caso de cupom fiscal onde não exista campo disponível para inclusão de dados, o título do projeto e sua numeração junto à ANCINE poderão ser incluídos pela proponente, por meio de carimbo, no verso do documento.

§3º. No caso de apresentação de cópias dos comprovantes de despesas previstos no §1º do art. 8º desta Instrução Normativa, a identificação do título do projeto e sua numeração junto à ANCINE deverão constar no documento original.

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

I – empresas brasileiras e entidades a elas equiparadas – Nota Fiscal contendo em seu corpo: o título do projeto, a discriminação de todos os produtos e/ou serviços prestados e o detalhamento das funções desempenhadas pela equipe técnica e artística, quando houver;



II - pessoas naturais não obrigadas à emissão de Nota Fiscal – recibo contendo em seu corpo: o título do projeto, o nome do profissional que executou o serviço, função desempenhada ou serviço prestado, o período de sua execução e o número do CPF, acompanhado dos comprovantes de recolhimento dos respectivos tributos federais, respeitados os tetos de isenção fiscal.

Art. 11. Em casos excepcionais em que não for devido o recolhimento do tributo na fonte ou emissão de nota fiscal, deverá ser apresentado o recibo acompanhado da fundamentação que comprove a dispensa.

Art. 12. No caso de pequenas despesas de valor individual até R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais), que somadas correspondam a no máximo 2% do valor do orçamento executado, limitado ao teto de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), não serão exigidas as formalidades previstas nos arts. 9º, 10 e 11, desde que devidamente justificadas.”

Conforme já havia sido apontado no Relatório sobre a minuta de IN que foi à consulta pública, as despesas de baixo valor são cotidianas nas atividades de produção e, mais especificamente, na etapa de filmagem. No entanto, em determinadas situações e localidades há impossibilidade prática em se obter comprovantes fiscais relativos aos gastos necessários.

Destaca-se, contudo, que há também situações em que esta prerrogativa não se aplicaria. É o caso, por exemplo, de pequenas despesas efetuadas em grandes cidades, onde os fornecedores estão formalmente constituídos e, assim, aptos a apresentar documentos fiscais comprobatórios.

6.1.3.1 DO VOTO

Nesse sentido, esta Diretoria vota pela manutenção do texto proposto pela área técnica que foi para a Consulta Pública, fazendo apenas ajustes de aperfeiçoamento textual, para que sejam pontuados os limites fáticos dessa disposição, conforme a seguir:

“Art. 12. No caso de pequenas despesas de valor individual até R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais), que somadas correspondam a no máximo 2% (dois por cento) do valor do orçamento executado, limitado ao teto de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), não serão exigidas a comprovação das formalidades previstas nos arts. 9º, 10 e 11, desde que devidamente justificadas junto à ANCINE ou ao Agente Financeiro, quando forem verificadas situações adversas que deverão ser justificadas quando da análise financeira complementar do projeto.”

Esta proposta se alinha à recomendação da Procuradoria-Geral Federal junto à Ancine, em seu Parecer nº 260/2015, de que haja desburocratização da forma de comprovação de determinadas despesas, sem que haja, ao mesmo tempo, liberalidade na execução dos projetos.

6.1.4. Despesas anteriores à publicação da aprovação do projeto

Na minuta da IN que foi à Consulta Pública, o artigo 15 traz a seguinte redação:

“Art. 15. Não serão admitidos documentos comprobatórios de despesas realizadas em data anterior às seguintes publicações no Diário Oficial da União – DOU:

I - deliberação da aprovação, no caso de projetos que utilizem recursos de fomento indireto;

Algumas contribuições sugerem que determinadas despesas realizadas antes da aprovação, se não ressarcidas, sejam aceitas pelo menos como contrapartida.

6.1.4.1 DO VOTO

A despeito de não haver proposta de alteração pela SFO, esta Diretoria considera que, em alguns projetos, há eventuais gastos anteriores à aprovação do projeto, como pesquisas, desenvolvimento de roteiro ou aquisição de direitos autorais, cuja aceitação merece

reflexão. Uma hipótese seria estabelecer limites temporais, percentuais e de tipos de itens orçamentários, para que despesas anteriores à publicação possam ser consideradas.

a) Em específico, sugere-se aceitação de todas as despesas relacionadas ao desenvolvimento do projeto, desde que efetuadas em até um ano antes da publicação da aprovação do projeto e desde que integrem a contrapartida obrigatória, dentro do limite de 5% do orçamento global aprovado.

“Art. 15. Não serão admitidos documentos comprobatórios de despesas realizadas em data anterior às seguintes publicações no Diário Oficial da União – DOU:

I - deliberação da aprovação, no caso de projetos que utilizem recursos de fomento indireto, com exceção de itens de desenvolvimento do projeto de produção executados até um ano antes da publicação da aprovação, desde que integrem a contrapartida obrigatória ou outras fontes e estejam no limite de 5% (cinco por cento) do orçamento global aprovado;”

b) Esta alteração irá requerer o ajuste também do artigo 22, que elenca as despesas que serão consideradas irregulares e efetivamente glosadas, dentre elas as efetuadas antes da publicação da aprovação do projeto no Diário Oficial da União:

“XX - documento com data de emissão anterior à data de publicação no Diário Oficial da União – DOU da aprovação do projeto incentivado com recursos de fomento indireto, com exceção de itens de desenvolvimento do projeto de produção executados até um ano antes da publicação da aprovação, desde que integrem a contrapartida obrigatória ou outras fontes e estejam no limite de 5% (cinco por cento) do valor do projeto;

c) Com a aprovação da Diretoria Colegiada nesse sentido, será preciso que sejam revisitados os artigos relacionados à contrapartida também da IN sobre Acompanhamento, a fim de que não se criem contradições normativas.

6.1.5. Prazo de pagamento da GRU

O artigo 24 da minuta de Instrução Normativa colocada em consulta pública estipula um prazo de 5 dias para a comprovação do pagamento de Guia de Recolhimento da União –

GRU, relativa a despesas glosadas, apresentação de recursos ou solicitação de parcelamento do débito.

“Art. 24. Os valores referentes às despesas glosadas serão atualizados conforme norma específica de atualização de débitos.

§ 1º. A proponente deverá ser notificada dos valores referentes às despesas glosadas, que deverão ser recolhidos por meio de GRU, conforme instrução do Manual de Prestação de Contas.

§2º. A proponente terá 05 (cinco) dias para comprovar o pagamento da GRU, apresentação de recursos ou solicitação de parcelamento do débito.”

No entanto, algumas contribuições recebidas na Consulta Pública argumentam que este pode ser um prazo relativamente curto para a proponente.

6.1.5.1 DO VOTO

a) Entendendo que a emissão da GRU será efetivada pela SFO apenas após o prazo/análise da resposta à primeira diligência emitida, opina-se em concordância ao novo texto feito pela área finalística que propõe ser possível dilatar o prazo para 10 dias, sem que isso prejudique o processo de prestação de contas. Ao mesmo tempo, conferir-se-á ao proponente um prazo um pouco maior para que se posicione em relação à solicitação da glosa, seja comprovando o seu pagamento, seja apresentando recurso ou solicitando parcelamento da dívida.

“§2º. Após o prazo de resposta à diligência previsto no Capítulo VI, caso persistam indicações de débitos que possam resultar em não aprovação da prestação de contas, a A proponente será notificada novamente e terá 10 (dez) ~~05 (cinco)~~ dias para comprovar o pagamento da GRU, apresentação de recursos ou solicitação de parcelamento do débito.”

b) Importante lembrar que esta dilatação terá efeitos sobre os prazos para a análise da prestação de contas final, no caso em que há diligência para complementação de documentação, previsto no inciso II do artigo 66 da minuta que foi submetida à consulta pública. Assim, este prazo, que originalmente era de 115 dias, deverá passar para 120 dias,

conforme já ajustado pela Superintendência de Fomento na sua versão de minuta pós-consulta pública.

6.1.6. Concentração de credores

Com o objetivo de mitigar a possibilidade de concentração da contratação de serviços por parte da proponente, a Instrução Normativa ora em debate estipulou que será aprovada com ressalvas a prestação de contas de projeto em que for verificada concentração de despesas em um único fornecedor, em valor equivalente a pelo menos 25% do orçamento total.

“Art. 30. A prestação de contas será aprovada com ressalvas quando verificadas as seguintes ocorrências, dentre outras:

...

IX – executar as despesas do projeto com concentração de pagamentos de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do valor total executado a um mesmo fornecedor, ou grupos de empresas vinculadas a um mesmo sócio, exceto para projetos específicos de:

- a) desenvolvimento de projetos;*
- b) construção, reforma ou atualização tecnológica da sala de exibição;*
- c) aquisição de ações;*
- d) finalização;*
- e) comercialização; e*
- f) animação.”*

Além disso, se a concentração de despesas em um mesmo fornecedor for de 50% ou mais, o artigo 41 prevê inabilitação da proponente, considerando, contudo, as mesmas exceções dispostas no artigo 30:

“Art. 41. Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, bem como as demais penalidades previstas em legislação específica, os

descumprimentos previstos nos art. 30 e 31 poderão ensejar aplicação, das seguintes sanções:

...

II – inabilitação, quando verificada;

...

c) a execução das despesas do projeto com concentração de pagamentos superior a 50% (cinquenta por cento) do valor total executado a um mesmo fornecedor, ou grupos de empresas vinculadas a um mesmo sócio, exceto para projeto específico de:

- 1. desenvolvimento de projetos;*
- 2. construção, reforma ou atualização tecnológica da sala de exibição;*
- 3. aquisição de ações;*
- 4. finalização;*
- 5. comercialização; e*
- 6. animação.”*

No entanto, algumas contribuições à consulta pública argumentaram que esta pode ser uma prática difícil de evitar dependendo de outros fatores, como o nível do orçamento ou o tipo de produção.

6.1.6.1 DO VOTO

A SFO não apresentou proposta de alteração, contudo, esta Diretoria considera que o argumento apresentado pelas contribuições é válido para algumas tipologias de produção de obras audiovisuais. Em específico, relata-se pela inclusão nas exceções das produções de documentários de baixo orçamento, aqui entendidos como aqueles com orçamento de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Nestes casos, de fato, pode se tornar desproporcional a operação com uma gama ampla de fornecedores de um mesmo produto ou serviço. Sendo assim, esta Diretoria propõe as seguintes alterações nos artigos 30 e 41 da IN apresentada pela área técnica:

“Art. 30. A prestação de contas será aprovada com ressalvas quando verificadas as seguintes ocorrências, dentre outras:

...

IX – executar as despesas do projeto com concentração de pagamentos de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do valor total executado a um mesmo fornecedor, ou grupos de empresas vinculadas a um mesmo sócio, exceto para projetos específicos de:

- a) desenvolvimento de projetos;*
- b) construção, reforma ou atualização tecnológica da sala de exibição;*
- c) aquisição de ações;*
- d) finalização;*
- e) comercialização;-e*
- f) animação; e*
- g) produção de documentários com orçamento de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)."*

...

Art. 41. Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, bem como as demais penalidades previstas em legislação específica, os descumprimentos previstos nos arts. 30 e 31 poderão ensejar aplicação das seguintes sanções:

...

§ 1º. As sanções de que trata o presente artigo serão aplicadas pela Diretoria Colegiada ou pela instância competente do Agente Financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual, em conjunto ou separadamente, observados os seguintes critérios:

- I – advertência, quando verificada a ocorrência dos incisos I a XII do art. 30;*
- II – inabilitação, quando verificada:*
 - a) a reincidência dos fatos previstos no inciso I supra;*
 - b) a ocorrências dos incisos XIII a XV do art. 30;*
 - c) a execução das despesas do projeto com concentração de pagamentos superior a 50% (cinquenta por cento) do valor total executado a um mesmo fornecedor, ou grupos de empresas vinculadas a um mesmo sócio, exceto para projeto específico de:*
 - 1. desenvolvimento de projetos;*
 - 2. construção, reforma ou atualização tecnológica da sala de exibição;*
 - 3. aquisição de ações;*
 - 4. finalização;*

5. comercialização; e

6. animação; e

7. produção de documentários com orçamento de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

6.1.7. Atualização de débitos

Grande número de contribuições recebidas durante o período em que a minuta da IN de Prestação de Contas esteve em consulta pública referiu-se ao artigo 33, que rege os procedimentos para devolução de recursos e atualização de débitos.

“Art. 33. São geradoras de débito financeiro perante a ANCINE as seguintes situações, sem prejuízo de outras:

- a) não apresentação da prestação de contas de projetos que receberam recursos públicos federais;*
- b) não entrega do produto final aprovado para o projeto;*
- c) despesas glosadas;*
- d) não aplicação da logomarca conforme estipulado em Instrução Normativa vigente;*
- e) não apresentação de despesas relacionadas à execução da totalidade dos recursos disponibilizados, rendimentos auferidos pelas aplicações financeiras e contrapartida aprovada.*

§ 1º. As situações previstas nas alíneas “a” e “b” do caput deste artigo ensejarão a devolução integral dos recursos públicos disponibilizados, devidamente atualizados conforme previsto em norma específica de atualização de débitos.

§ 2º. As multas previstas nos art. 36 e 37 desta Instrução Normativa serão imputadas quando da não aprovação da prestação de contas, sendo calculadas sobre o montante a ser devolvido, devidamente atualizado conforme previsto em norma específica de atualização de débitos.

§ 3º. Os débitos gerados pelas situações previstas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “e” do caput deste artigo, devidamente atualizados conforme norma específica

de atualização de débitos, que forem pagos antes da análise por parte da Diretoria Colegiada do relatório conclusivo de prestação de contas final do projeto, não sofrerão a incidência das multas previstas nos art. 36 e 37 desta Instrução Normativa.”

As sugestões giraram em torno de dois principais aspectos: i) mudança do indexador que atualiza os débitos; e ii) mudança do marco final de incidência considerado para o cálculo dos débitos, tendo em vista, principalmente, o estoque de prestações pendentes de análise pela Agência.

6.1.7.1 DO VOTO

a) Entende-se que não cabe à área finalística ou à Diretoria a revisão desses parâmetros abordados na Consulta — indexador e prazo.

Ocorre que os procedimentos para atualização de débitos são atualmente regrados pela RDC nº 41, que, por sua vez, regulamenta o disposto nas respectivas leis, medida provisória e decretos que criaram os mecanismos de fomento direto e indireto.

Tais normas são bastante claras quanto aos dois aspectos levantados na consulta pública. Trazem disposições, por um lado, de que a taxa de juros de mora será a SELIC: – vide artigo 25, § 1º, do Decreto n. 6.304/2007: “Os juros de mora, de que trata o caput, equivalentes à variação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC (...)”; assim como o artigo 61, inc. I, da Medida Provisória n. 2.228-1/01: “(...) sua realização em desacordo com o estatuído implica a devolução dos recursos acrescidos de: (I) juros moratórios equivalentes à taxa referencial do Sistema especial de Liquidação e Custódia – SELIC (...)”. E, por outro lado, estabelecem, nesses mesmos artigos, que a atualização pela SELIC se dê “até o mês anterior ao da devolução dos recursos”.

b) No trato dessa questão, esta Diretoria tem como única sugestão que, para projetos com mecanismos da Lei n. 8.685/93, a Ancine incorpore a possibilidade legal de aceitar a devolução proporcional à parte não cumprida, em situações de cumprimento de mais de 70% do valor orçado (ainda que se ateste o “não cumprimento do objeto”), visto haver

previsão na citada Lei, em seu art. 6º, §2º. E, assim, seja incluído novo dispositivo no Capítulo III, que trata da Devolução de Recursos.

“Art. 33. NOVO §2º. Para projetos realizados com recursos dos mecanismos previstos na Lei nº 8.685/93, no caso de cumprimento de mais de 70% (setenta por cento) sobre o valor orçado do projeto, a devolução poderá ser proporcional à parte não cumprida.”

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1. Além dos pontos estruturais relatados acima, esta Diretoria acatou sugestões de melhorias adicionais apontadas pelas áreas da Ancine, com os seguintes destaques.

7.2. Primeiramente, vale abordar a adequação do processamento das prestações de contas de projetos que fazem uso dos recursos de fomento direto à IN ora em debate. O Parecer nº 260/2015 da Procuradoria-Geral Federal junto à Ancine esclarece que atentaria contra o princípio da razoabilidade e o princípio da eficiência administrativa não considerar a possibilidade de um regime único para a prestação de contas de recursos públicos. E que não teria sentido a distinção de tratamento de recursos de fomento direto e de fomento indireto, se aplicados a um mesmo projeto, sobretudo ao se considerar que os recursos orçamentários são acessórios dos recursos incentivados. Mas recomendou que o julgamento sobre a completa adequação, isto é, a projetos que utilizem unicamente recursos de fomento direto, tenha motivação e prévia conclusão técnica. A este respeito, esta Diretoria entende que esta recomendação da Procuradoria-Geral Federal junto à Ancine foi plenamente atendida pela área técnica, conforme pode ser visto na Nota Técnica CPC/SFO nº 115/2015.

7.3. Sobre a incorporação prática dos comandos de fomento direto, precipuamente os do FSA, esta relatoria acompanhou a manifestação da Secretaria Executiva e revisitar os dispositivos presentes ao longo da IN e realizar os devidos ajustes, caso a caso. Dessa forma, não acatando a forma do art. 77, apresentado pela SFO com anuência da SDE, na minuta

após a consulta pública. A proposta das áreas de fomento e financiamento objetivava, em um único artigo, promover todas as adequações da norma ao caso dos projetos que têm recursos de fomento direto como fonte.

7.4. Entendeu-se que essa prática poderia levar à generalizações e imprecisões no entendimento e no uso da Instrução Normativa, sendo mais adequado adotar o indicado pela SEC, isto é, visitar os dispositivos presentes ao longo da IN e realizar os devidos ajustes caso a caso. Este exercício ensejou a adaptação de diversos dispositivos ao longo da norma, conforme pode ser visto na minuta de IN apresentada pela Diretoria Relatora. Vale ressaltar que estas adaptações foram feitas após consultas à Superintendência de Desenvolvimento Econômico e à Secretaria de Políticas de Financiamento, a fim de que estivessem consistentes com o real modo de funcionamento do processamento de prestação de contas de projetos que contam com recursos de fomento direto.

7.5. Esta Diretoria traz, ainda, para deliberação da Diretoria Colegiada algumas alterações propostas em definições/processos, principalmente no art. 2º.

a) Esta Diretoria opina que na definição de “finalidade” não ficou inteiramente espelhada na última proposta da SFO a intenção da Diretoria Colegiada emitida nos debates anteriores: *“XIV - finalidade: realização de produto final na mesma modalidade de projeto aprovada, tal como desenvolvimento, produção ou comercialização, e que se enquadre entre os objetos financiáveis por meio dos recursos públicos federais disponibilizados;”*

Considera-se, nesse sentido, a necessidade de ampliar o texto a fim de que englobe o objetivo maior da política pública para o projeto audiovisual. Registre-se que esta também foi a manifestação da Secretaria Executiva, de que a definição de finalidade proposta pela SFO acaba por restringir o seu escopo à modalidade de projeto aprovado.

Sendo assim, propõe-se a seguinte definição: *“XIV – finalidade: alcance dos fins da política pública dispostos na legislação do audiovisual, incluindo a realização do produto final na mesma modalidade aprovada e o respectivo enquadramento entre os objetos financiáveis por meio de recursos públicos federais.”*

b) Na definição de “inspeção”, ainda no art. 2º, opina-se pela seguinte inclusão: “XX – *inspeção: ação de suporte ao acompanhamento da execução do projeto ou à análise da prestação de contas de projetos audiovisuais...*”. Sugere-se também não especificar, nesta norma, a periodicidade do plano de inspeções: “Art. 61. *As inspeções in loco serão realizadas por amostragem de acordo com o Plano Semestral de Inspeção plano específico elaborado pela área técnica competente*”.

c) A definição de “fomento direto”, art. 2º, inc. XIV, também foi alterada por proposta da SEC para melhor retratar o já disposto na IN 110/12: “XV – *fomento direto: Recursos orçamentários da ANCINE destinados a proponentes de projetos, assim como os recursos provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, repassados por meio de Termo de Concessão de Apoio Financeiro, Contrato de Investimento ou instrumentos similares*”.

7.6. Detectou-se também a necessidade de compatibilizar os itens elencados no artigo 31, referentes aos casos onde as prestações de contas não serão aprovadas, e os dispositivos do artigo 33, que reúne as situações geradoras de débito financeiro perante a Ancine.

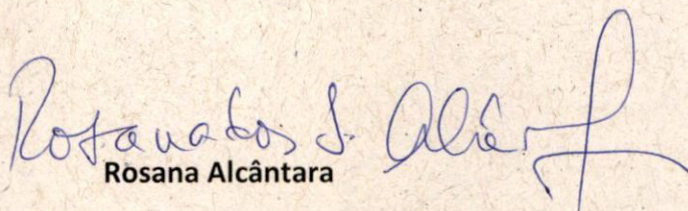
7.7. Por fim, indica-se debater oportunamente a adequação dos projetos do Fundo Setorial em relação aos prazos de análise da Prestação de Contas (art. 66) e ao sorteio por plano amostral (art. 68), questões que não foram objeto de tratamento no texto elaborado por esta relatoria.

7.8. Ademais, recomenda-se cotejar a Instrução Normativa ora em debate com a IN nº 85/2009, que normatiza a utilização da logomarca e dos créditos textuais da Ancine nos produtos realizados com recursos públicos federais da área audiovisual e em todo material de divulgação dos mesmos, a fim de que sejam compatibilizados os seus respectivos dispositivos de recursos e sanções. E também ao Manual de Prestação de Contas, tanto na versão para uso interno quanto a versão para uso externo.



7.9. Finalmente, a Secretaria Executiva e a Secretaria de Políticas de Financiamento sugerem uma série de ajustes com o objetivo de tornar o texto da norma mais coeso e preciso, seja em relação à forma, quanto à própria finalidade dos dispositivos – que esta Diretoria considerou que devam ser incorporados na versão final do documento.

7.10. No que diz respeito à Minuta apresentada, **conclui-se pela ratificação dos demais termos e das recomendações processuais feitas no voto anterior à Superintendência de Fomento e, no que couber, à Secretaria de Financiamento, para providências de adequação dos sistemas, tratativas com o Banco do Brasil e devida correspondência da minuta de revisão da Instrução Normativa nº22/2003, tanto do ponto de vista conceitual como de fluxo processual.**


Rosana Alcântara
Diretora Relatora