



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 15 COGCM/SEAE/MF

Brasília, 26 de setembro de 2008.

Contribuição da Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF à Consulta Pública MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA SOBRE A APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS DE GESTÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS EM PROGRAMAS ESPECIAIS DE FOMENTO.

1. Introdução

A Instrução Normativa, em referência, tem por objetivo definir procedimentos para a elaboração e a apresentação dos relatórios de gestão e de prestação de contas relativos às atividades de gestão delegada ou compartilhada em Programas Especiais de Fomento – PEF, nos termos da Instrução Normativa / Ancine nº 66, de 11.12.2007.

Programa Especial de Fomento, segundo a Instrução Normativa / Ancine nº 66, de 11.12.2007, é o conjunto articulado de objetivos, metas e projetos, custeado por recursos financeiros reunidos especialmente para a execução e destinado a promover o desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira. De acordo com o artigo 1º-A da Lei nº 8.685, de 20.07.1993, os Programas Especiais de Fomento viabilizam projetos de distribuição, exibição, difusão e produção independente de obras audiovisuais brasileiras escolhidos por meio de seleção pública. Esses projetos são financiados por meio de incentivos fiscais previstos no referido artigo, ou seja, dedução do imposto de renda devido os valores despendidos a título de patrocínio.

Os relatórios visam à comprovação do uso dos recursos, disponibilizados por meio de convênios celebrados com a Ancine, nas atividades pactuadas bem como à informação e avaliação dos resultados esperados e atingidos, objetivos previstos e alcançados, os custos estimados e reais e a repercussão das iniciativas na sociedade.

De acordo com a respectiva Exposição de Motivos, a minuta de instrução normativa em análise comporta cinco eixos fundamentais: (a) caracterização dos tipos de relatórios exigidos, com

o respectivo escopo: i) relatórios de projeto, parciais, especiais, finais; ii) relatórios contábeis parciais e final do programa; iii) relatórios periódicos de gestão; iv) relatório final de gestão; (b) descrição dos documentos necessários a cada relatório; (c) definição dos prazos para entrega e avaliação dos relatórios; (d) previsão de regras de uniformidade e padronização dos formulários, planilhas e documentos; (e) previsão de procedimentos da Ancine para o controle dos projetos por amostragem.

2. Análise Concorrencial

No que tange à concorrência, determinada norma tem o potencial de gerar riscos ao ambiente concorrencial quando recai nas seguintes hipóteses abaixo¹:

(A) Limite o número ou a variedade de ofertantes – Esta hipótese é provável no caso de o projeto de regulamentação:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

(B) Limite a concorrência entre empresas – Esta hipótese é provável no caso de o projeto de regulamentação:

- Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de publicitarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam; ou
- Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

¹ Hipóteses baseadas no Guia de Avaliação da Concorrência, versão 1.0, OCDE 2007.

(C) Reduza os incentivos dos ofertantes em competir de maneira mais vigorosa – Esta hipótese é provável no caso de o projeto de regulamentação:

- Estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência; ou
- Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

Constata-se que a presente norma não se enquadra em nenhuma das hipóteses elencadas.

3. Análise Suplementar

A partir da análise da minuta, vale destacar as seguintes sugestões propostas:

(1) Sugestão: substituir o termo convênio por contrato ou termo equivalente nos artigos 3º e 21.

“Art. 3º As disposições desta Instrução Normativa deverão ser observadas nos convênios celebrados com parceiros da ANCINE, conforme artigo 7º e parágrafo único do artigo 11 da Instrução Normativa N°66.”

“Art. 21 Nos comprovantes de despesa emitidos pelos fornecedores, deverá constar, conforme o caso, o nome do proponente do projeto acrescido do título do projeto, ou do gestor do programa com o nome do PEF.

***Parágrafo único** – Poderão ser cobertas por recursos do PEF apenas as despesas posteriores à data de assinatura do convênio ou do contrato”.*

Justificativa: De acordo com o artigo 1º da Portaria Interministerial nº 127, de 29.05.2008, assinada pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência, que dispõe sobre normas relativas a transferências de recursos da União mediante convênios e contratos, convênio é um acordo ou ajuste que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução

de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Portanto, convênio não é o instrumento apropriado para a gestão de projetos relativos a Programas Especiais de Fomento, pois os responsáveis por tais programas não serão necessariamente pessoas jurídicas sem fins lucrativos como prevê a Portaria Interministerial nº 127, de 29.05.2008.

(2) Sugestão: inclusão de anexos com os respectivos modelos padrões de relatórios especificados na Minuta.

Justificativa: No intuito de simplificar e tornar mais transparentes as informações, é recomendável que conste em um mesmo ato normativo todas as informações necessárias ao gestor ou responsável pelo programa para a realização dos relatórios. A título de exemplo, na Instrução Normativa STN nº 1, de 15.01.1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, constam anexos que discriminam vários modelos de relatórios como, por exemplo, Relatório de Execução Físico-Financeira que discrimina as fases, as metas, o quanto foi executado no período; Relação de Pagamentos; Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União); Plano de Trabalho que prevê descrição do projeto, cronogramas de execução e de desembolso, plano de aplicação das despesas, etc.

Nesse sentido, recomenda-se a elaboração de relatórios padronizados via anexos, principalmente as planilhas eletrônicas previstas nos artigos 7º e 9º da minuta. Isso porque, além de facilitar procedimentos relativos a futuras fiscalizações e auditorias, poderá simplificar o processo de preenchimento pelo gestor.

(3) Sugestão: retirada do parágrafo único do artigo 17.

“Art. 17 Os formulários, planilhas eletrônicas e documentos que compõem os relatórios dos projetos e do programa deverão seguir modelos elaborados pelo gestor do programa sob orientação da ANCINE e aprovados pela comissão de acompanhamento (coordenação executiva).”

Parágrafo único – *Para a elaboração dos modelos referidos no caput, o gestor poderá contratar serviço específico, se houver necessidade e previsão orçamentária.”*

Justificativa: Ressaltamos a importância de simplificar os modelos de formulários, planilhas eletrônicas e documentos que compõem os relatórios dos projetos e do programa. Consideramos que deve ser desnecessária a contratação e remuneração de serviço específico para a elaboração desses modelos. A confecção de relatórios não deve ser motivo para onerar os projetos, mas, sim, dar maior transparência às metas estabelecidas e às despesas incorridas. Informações relevantes não são incompatíveis com modelos simples e acessíveis.

(4) Sugestão: inclusão de dispositivo na Minuta que prevê ampla publicidade, por meio eletrônico, aos relatórios de gestão e de prestação de contas enviados à Ancine.

Proposta de redação: A Ancine dará ampla divulgação, por meio eletrônico, dos relatórios de gestão e de prestação de contas dos Programas Especiais de Fomento.

Justificativa: a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a transparência da aplicação de recursos públicos, por meio de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Sendo assim, a disponibilização dos referidos relatórios no *site* da Ancine permitirá maior controle social dos gastos públicos.

3. Considerações finais

Com o intuito de destacar os pontos mais relevantes, fez-se algumas sugestões com o objetivo de se evitar ambigüidades com relação ao uso de termos técnicos, assim como simplificar o acesso às informações necessárias para o preenchimento dos relatórios.

À consideração superior.

Maria Cristina de Souza Leão Attayde

Assistente

Marcelo de Matos Ramos

Coordenador Geral de Comunicação e Mídia

De acordo.

Pricilla Maria Santana

Secretária Adjunta

De acordo.

Antonio Henrique Pinheiro Silveira

Secretário de Acompanhamento Econômico