

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE DEMANDAS ESPECIAIS
Número: 00406.000696/2012-53**

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

2.1 MINISTÉRIO DA CULTURA

2.1.1 – Programa:

Brasil, Som e Imagem

Ação:

Gestão e Administração do Programa

3. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Este Relatório apresenta os resultados de ação de controle desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares ocorridas na Agência Nacional de Cinema – ANCINE, apontadas à Controladoria-Geral da União - CGU, que deram origem aos processos nº 00218.000838/2012-08.

1.2. Sobre o assunto, encontra-se em andamento Procedimento Administrativo junto ao Ministério Público Federal MPF/PR/RJ Nº 1.30.012.000333/2011-76.

1.3. O presente trabalho foi realizado no período de 15/06/2012 a 10/07/2012, tendo os trabalhos de campo ocorrido nos dias 27/06/2012 a 04/07/2012, na Agência Nacional de Cinema – ANCINE, autarquia de natureza especial vinculada ao Ministério da Cultura.

1.4. As situações irregulares apontadas à CGU dizem respeito a supostas irregularidades nas contratações, sem concurso público, de profissionais do Setor de Audiovisual para análise de projetos inscritos nas Chamadas Públicas do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, publicadas no D.O.U., seção 3, de 13 de abril de 2011, por parte da Agência Nacional de Cinema – ANCINE.

1.5. Registramos que a análise efetuada limitou-se a verificar os fundamentos das contratações por inexigibilidade, os pagamentos efetuados, os critérios de seleção dos contratados e a correlação entre os objetos dos contratos com as atividades desenvolvidas pelos servidores da ANCINE.

1.6. Para a execução do trabalho foram adotadas as seguintes ações:

- Exame de Registros,
- Indagação Oral e Escrita e;
- Análise Documental.

1.7. Os resultados pormenorizados dos trabalhos realizados, organizados por órgão superior e por programa/ação de governo, estão apresentados no item 2, onde estão relatadas as constatações relacionadas às situações contidas nas demandas apresentadas.

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

A seguir apresentamos as constatações relacionadas às situações que foram examinadas, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores.

2.1 MINISTERIO DA CULTURA

2.1.1 – Programa:

Brasil, Som e Imagem

Ação:	
Gestão e Administração do Programa	
Objeto Examinado:	
Gestão e Administração do Programa - Gestão e Administração do Programa -Nacional	
Agente Executor Local:	203003 AGENCIA NACIONAL DO CINEMA
Montante de Recursos Financeiros Aplicados:	R\$ 230.375,00
Ordem de Serviço:	201204950
Forma de Transferência:	Não se Aplica

2.1.1.1

Situação Verificada

Ofício PR/RJ/APLO/Nº 5326/2012

“...apurar denúncia de irregularidades nas contratações, sem concurso público, de profissionais do Setor de Audiovisual para análise de projetos inscritos nas Chamadas Públicas do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, publicadas no D.O.U., seção 3, de 13 de abril de 2011, por parte da Agência Nacional de Cinema – ANCINE, em anexo.”

Contratações publicadas no D.O.U. , seção 3, de 13 de abril de 2011:

Inexigibilidade de licitação No 3/2011 - Processo nº 01580.011211/2011-18 - R\$ 7.275,00;

Inexigibilidade de licitação No 4/2011 - Processo nº 01580.011217/2011-95 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 5/2011 - Processo nº 01580.010651/2011-58 - R\$ 7.275,00;

Inexigibilidade de licitação No 6/2011 - Processo nº 01580.010638/2011-07 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 7/2011 - Processo nº 01580.011224/2011-97 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 8/2011 - Processo nº 01580.010637/2011-54 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 9/2011 - Processo nº 01580.011219/2011-84 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 10/2011 - Processo nº 01580.011222/2011-06 - R\$ 7.275,00;

Inexigibilidade de licitação No 11/2011 - Processo nº 01580.010641/2011-12 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 12/2011 - Processo nº 01580.011218/2011-30 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 13/2011 - Processo nº 01580.011514/2011-31 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 14/2011 - Processo nº 01580.010648/2011-34 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 15/2011 - Processo nº 01580.010640/2011-78 - R\$ 9.700,00;
Inexigibilidade de licitação No 16/2011 - Processo nº 01580.010644/2011-56 - R\$ 7.275,00;
Inexigibilidade de licitação No 17/2011 - Processo nº 01580.010644/2011-56 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 18/2011 - Processo nº 01580.010652/2011-01 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 19/2011 - Processo nº 01580.010649/2011-89 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 20/2011 - Processo nº 01580.010645/2011-09 - R\$ 9.700,00;
Inexigibilidade de licitação No 21/2011 - Processo nº 01580.011510/2011-52 - R\$ 9.700,00;
Inexigibilidade de licitação No 22/2011 - Processo nº 01580.011505/2011-40 - R\$ 12.125,00.

INFORMAÇÃO

a) Fato:

Em análise aos processos de inexigibilidades referidos na denúncia, verificamos que todas as contratações apontadas tiveram origem em um processo anterior, denominado de “processo mãe”, o processo n.º 01580.008881/2011-57, o qual também foi solicitado para análise desta equipe de auditoria.

O objetivo deste processo foi submeter à aprovação do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Audiovisual (FSA) os nomes dos profissionais técnicos do setor audiovisual indicados para comporem um banco a partir do qual são contratados, por inexigibilidade de licitação, para auxiliarem os servidores da Ancine na análise dos projetos apresentados no âmbito das Chamadas públicas do FSA.

As inexigibilidades foram fundamentadas no artigo 25, inciso II c/c artigo 13, inciso II, da Lei 8.666/93, que trata de contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais de notória especialização. O objeto das contratações é a emissão de pareceres técnicos sobre os projetos inscritos nas Chamadas públicas do FSA, e tem como objetivo dar subsídios para os analistas da Ancine avaliarem os referidos projetos.

A seguir, transcrevemos um trecho da justificativa para a contratação desses profissionais técnicos disposto no Termo de Referência Ancine/SDE n.º 01/2011, às fls. 08 à 17 do processo n.º 01580.008881/2011-57 (processo mãe):

“Cumpre ressaltar que o trabalho a ser realizado pelos profissionais técnicos a serem contratados não se superpõe ao trabalho dos servidores da ANCINE. Trata-se de serviço que busca subsidiar a

análise a ser realizada por estes últimos, fornecendo uma visão de experiência de mercado aos servidores da ANCINE que estes não possuem e que o FSA busca fomentar. Ressalte-se que não há transferência de funções nem de atividades finalísticas próprias dos servidores da ANCINE.

A tarefa dos servidores da ANCINE designados como analistas do FSA consiste, em síntese, não apenas na atribuição de notas a diversos quesitos relacionados a aspectos artísticos e negociais dos projetos, mas também na emissão de justificativas correspondentes às notas dadas, a partir de parâmetros pré-estabelecidos pelas Chamadas Públicas. Já os profissionais independentes a serem contratados apresentarão pareceres qualitativos, que seguirão os mesmos parâmetros, fornecendo subsídios e informações advindos de seu conhecimento da matéria, mas sem atribuir notas aos diferentes quesitos.

Tais pareceres técnicos deverão servir como subsídio para as análises dos servidores designados como analistas do FSA, sem, contudo, serem determinantes na avaliação final dos projetos ou exercer caráter terminativo à decisão de investimento do FSA. Cada projeto deverá ser objeto de pareceres técnicos elaborados por dois profissionais do setor audiovisual.

O principal intuito da adoção do procedimento acima descrito é buscar garantir que sejam selecionados os projetos que apresentem melhor qualidade artística, técnica e viabilidade econômica, com possibilidade de retorno financeiro ao FSA.”

Por meio da SA n.º 201204950/02 solicitamos a ANCINE que fossem esclarecidos os objetivos e as diferenças entre os pareceres emitidos pelos consultores externos dos emitidos pelos Analistas da Ancine, que justificassem a necessidade da contratação daqueles e que, ao mesmo tempo, não se configurasse burla ao concurso público. Em resposta, por meio do MEMO 148/2012/SDE/CDM, de 05/07/2012, o Superintendente de Desenvolvimento Econômico se manifestou como segue:

“Mesmo com a progressiva expertise alcançada pelos analistas da Ancine na avaliação dos projetos ao longo das últimas edições do FSA, é preciso ressaltar que os consultores externos contratados possuem competências especializadas em suas áreas de atuação que complementam a análise interna realizada pelos servidores da Ancine. O fato de os consultores serem oriundos da própria atividade econômica garante um ponto de vista mais mercadológico às análises e imprime maior permeabilidade social ao processo. Dessa forma, os pareceres dos consultores externos, via de regra, possuem um maior nível de aprofundamento em relação à análise dos quesitos artísticos e negociais das propostas e servem de subsídio e embasamento para a decisão do Comitê de Investimento, mitigando os riscos envolvidos nas decisões.

A análise do consultor externo não vincula a nota atribuída pelo analista da Ancine. Ela não substitui a análise interna e possui natureza complementar. Convém ressaltar ainda que, considerando a dinâmica do mercado, a análise externa permite uma visão prospectiva e mais afinada com as tendências do mercado, enquanto que a análise interna tende a ter uma visão mais retrospectiva do mercado.

O ponto chave na questão da contratação do consultor externo pela ANCINE para a emissão de pareceres nos projetos do FSA está no grau de confiança depositada na especialização de determinado profissional. Os serviços por ele prestados possuem caráter singular e sua execução exige profissional de notória especialização, estando, portanto, abarcados pelo artigo 13 c/c o art. 25 da Lei 8.666/93. A singular especialização e capacitação do profissional é condição objetiva

indispensável do contratado para prestar o serviço. A legitimidade da dispensa de licitação assenta-se em critério subjetivo do contratante acerca da qualificação do contratado para desempenho da atividade, e, no campo do direito administrativo não se pode olvidar, ainda, da confiança e credibilidade depositadas no profissional contratado.”

Ressaltamos, ainda, que a ANCINE apresentou para a equipe de auditoria cópia do MEMO 190/2011-SDE, de 09/06/2011, contendo esclarecimentos sobre a situação apontada, dos quais consideramos importante destacar:

“Informamos ainda que a Lei nº. 10.871, de 2004, dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das Agências Reguladoras. A lei cria os cargos de Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, com atribuições voltadas às atividades especializadas de fomento, regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades.

Com efeito, a contratação sindicada não se destina à substituição das atribuições dos cargos. Salientamos, desde logo, o caráter supletivo, subsidiário e complementar dos serviços contratados. Trata-se, portanto, de contratação com objeto definido e prazo de vigência determinado. Portanto, não há lotação de contratados na ANCINE, mas, tão somente, o recebimento do objeto contratado com vistas ao subsídio das funções institucionais da ANCINE.

Não é por outra razão que a contratação em questão nada influencia na política de provimento de cargos por concurso público.

Ressaltamos que a contratação de profissionais técnicos do setor audiovisual, para auxiliar os servidores da ANCINE, não traduz violação legal ou normativa, tampouco implica desvio ou esvaziamento de atribuições dos Especialistas em Regulação.

Isto porque, cuida-se de uma política institucional adotada a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, com vistas ao atendimento e maximização dos princípios de regência da atividade administrativa. O paradigma do Estado Democrático de Direito pressupõe que a participação democrática da sociedade, na formação das opções e decisões estatais, de interesse coletivo, se dê, de fato, por meio de efetiva participação legitimadora de políticas sociais e econômicas, incumbidas, por lei, à Administração.

Na hipótese, pretendemos, ainda que de forma supletiva, subsidiária e complementar, a participação de agentes econômicos no processo de concretização de uma política pública federal de incentivo e fomento à indústria audiovisual brasileira. Cuida-se de um expediente de legitimação da atuação administrativa, especialmente no tocante a decisões que envolvam aportes de recursos públicos, que sabemos limitados e finitos.”

Por fim, cabe registrar que consultamos o último edital do concurso público realizado para provimento do cargo de Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, Edital n.º 01/2008, de 20 /11/2008, onde foram descritas as atribuições do referido cargo no item

3.1.2, conforme segue, em consonância com a Lei n.º 10.871/2004 :

“3.1.2 ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO: Exercer atividades especializadas envolvidas na Regulação das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais: fomento, regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades.

As atribuições contemplam a formulação e avaliação de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação; avaliação, análise e prestação de contas de projetos que utilizam recursos incentivados; elaboração de normas para regulação do mercado; planejamento e coordenação de ações de fiscalização; gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos; gestão de informações de mercado de caráter sigiloso; e execução de outras atividades finalísticas que lhe forem atribuídas (Lei n.º 10.871/2004: art. 1º, II; art. 2º, 3º e 4º).”

b) Evidências:

MEMO 148/2012/SDE/CDM, de 05/07/2012;

MEMO 190/2011-SDE, de 09/06/2011;

Lei n.º 10.871/2004: art. 1º, II; art. 2º, 3º e 4º;

Edital de concurso público n.º 01/2008, de 20 /11/2008;

Processo n.º 01580.008881/2011-57 (Processo mãe);

Processos de inexigibilidade n.º:

01580.011211/2011-18; 01580.010640/2011-78; 01580.011217/2011-95; 01580.010644/2011-56; 01580.010651/2011-58; 01580.010646/2011-45; 01580.010638/2011-07; 01580.010652/2011-01; 01580.011224/2011-97; 01580.010649/2011-89; 01580.010637/2011-54; 01580.010645/2011-09; 01580.011219/2011-84; 01580.011510/2011-52; 01580.011222/2011-06; 01580.011505/2011-40; 01580.010641/2011-12; 01580.010653/2011-47; 01580.011218/2011-30; 01580.010642/2011-67; 01580.011514/2011-31; 01580.010648/2011-34.

c) Conclusão sobre a situação verificada:

Com base nas atribuições do cargo de Especialistas em Regulação das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais dispostas na Lei n.º 10.871/2004 (art. 1º, II; art. 2º, 3º e 4º) e no Edital n.º 01/2008, de 20 /11/2008, consideramos a denúncia improcedente porque os contratados não exercem as atribuições dos Especialistas em Regulação das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, mas tão somente os auxiliam subsidiariamente em uma das diversas atribuições do cargo (análise de projetos), que neste caso concreto, é a análise técnica dos projetos apresentados no âmbito das Chamadas públicas do FSA. Portanto, as contratações não interferem na política de concursos públicos da Ancine, pois não há substituição de servidores por prestadores de serviços contratados.

Além do mais, ficou demonstrada, por meio das justificativas apresentadas, a importância da participação dos profissionais do mercado audiovisual na seleção dos projetos que são financiados pelo FSA. Estes profissionais, por possuírem experiência profissional artística e mercadológica específica, empregam nas suas análises uma visão diferente e complementar daquela dos servidores da Ancine, exigida nos concursos públicos para o cargo de Especialistas em Regulação das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais. As diferenças entre os pareceres propiciam ao comitê gestor do FSA mais elementos para a tomada de decisão nas escolhas dos projetos que são custeados, em especial quanto ao potencial artístico e à viabilidade econômica do projeto.

2.1.1.2

Situação Verificada

apurar denúncia de irregularidades nas contratações, sem concurso público, de profissionais do Setor de Audiovisual para análise de projetos inscritos nas Chamadas Públicas do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, publicadas no D.O.U., seção 3, de 13 de abril de 2011, por parte da Agência Nacional de Cinema – ANCINE, em anexo.”

Contratações publicadas no D.O.U. , seção 3, de 13 de abril de 2011:

Inexigibilidade de licitação No 3/2011 - Processo nº 01580.011211/2011-18 - R\$ 7.275,00;

Inexigibilidade de licitação No 4/2011 - Processo nº 01580.011217/2011-95 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 5/2011 - Processo nº 01580.010651/2011-58 - R\$ 7.275,00;

Inexigibilidade de licitação No 6/2011 - Processo nº 01580.010638/2011-07 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 7/2011 - Processo nº 01580.011224/2011-97 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 8/2011 - Processo nº 01580.010637/2011-54 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 9/2011 - Processo nº 01580.011219/2011-84 - R\$ 9.700,00;

Inexigibilidade de licitação No 10/2011 - Processo nº 01580.011222/2011-06 - R\$ 7.275,00;

Inexigibilidade de licitação No 11/2011 - Processo nº 01580.010641/2011-12 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 12/2011 - Processo nº 01580.011218/2011-30 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 13/2011 - Processo nº 01580.011514/2011-31 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 14/2011 - Processo nº 01580.010648/2011-34 - R\$ 12.125,00;

Inexigibilidade de licitação No 15/2011 - Processo nº 01580.010640/2011-78 - R\$ 9.700,00;
Inexigibilidade de licitação No 16/2011 - Processo nº 01580.010644/2011-56 - R\$ 7.275,00;
Inexigibilidade de licitação No 17/2011 - Processo nº 01580.010644/2011-56 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 18/2011 - Processo nº 01580.010652/2011-01 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 19/2011 - Processo nº 01580.010649/2011-89 - R\$ 12.125,00;
Inexigibilidade de licitação No 20/2011 - Processo nº 01580.010645/2011-09 - R\$ 9.700,00;
Inexigibilidade de licitação No 21/2011 - Processo nº 01580.011510/2011-52 - R\$ 9.700,00;
Inexigibilidade de licitação No 22/2011 - Processo nº 01580.011505/2011-40 - R\$ 12.125,00.

INFORMAÇÃO

a) Fato:

Após análise do processo n.º 01580.008881/2011-57, o qual é origem dos processos de contratação por inexigibilidade, publicados no D.O.U., seção 3, de 13 de abril de 2011, verificamos que os consultores externos contratados por inexigibilidade para emitir pareceres sobre os projetos inscritos nas chamadas públicas do Fundo Setorial Audiovisual - FSA são selecionados por indicação do próprio FSA, dentre profissionais que atuam na área de setor audiovisual, e são submetidos à aprovação pelo conselho gestor do fundo. Observamos que tal critério de seleção pode não alcançar a todos os possíveis interessados e habilitados em compor o banco de profissionais previamente credenciados.

Solicitamos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201204950/03, de 03/07/2012, que a Ancine justificasse a não realização de um edital público, com a adequada divulgação, para credenciamento dos profissionais.

Em resposta a SA anteriormente mencionada, a entidade informou, por meio do MEMO 149/2012/SDE/CDM, de 05/07/ 2012, que:

“Quando da primeira seleção de projetos para o FSA foi verificada a necessidade de contratação de consultores externos para subsidiar os analistas internos em seus pareceres. Assim, foi criado um Banco de Profissionais do mercado de notória especialização. Os critérios adotados para a formação do mesmo, a partir da qual saíram os nomes contratados, consistia na experiência e saber acumulados no setor audiovisual e na ausência de qualquer envolvimento e/ou interesse dos experts nas propostas apresentadas.

A seleção de consultores se deu a partir de profissionais registrados na ANCINE, em bancos de provedores de informação (Ex: Filme B) ou entidades ligadas ao setor audiovisual (Ex: ABPI, ABPITV, AC).

O banco, elaborado pelas áreas técnicas da ANCINE, foi encaminhado à Diretoria Colegiada para

aprovação e posteriormente ao Comitê Gestor do FSA para aprovação final.”

b) Evidências:

Processo n.º 01580.008881/2011-57;

MEMO 149/2012/ SDE/CDM, de 05 de julho de 2012.

c) Conclusão sobre a situação verificada:

Uma vez que o critério adotado, conforme mencionado acima, pode não alcançar a todos possíveis interessados e habilitados em compor o banco de profissionais, salientamos que, em conjunto com o critério adotado, um número maior de interessados em compor o banco de profissionais poderia ser alcançado, por meio de Edital Público de Credenciamento, a exemplo do adotado pelo Ministério da Cultura, constante do processo nº 01580.008881/2011-57 analisado pela CGU.

3. CONCLUSÃO

3.1 Sobre os fatos e situações apontados à CGU no montante fiscalizado é de R\$ 230.375,00, concluímos que são improcedentes, conforme demonstrado no corpo do relatório.

Rio de Janeiro/RJ, 15 de outubro de 2012

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio De Janeiro