

**Conselho de Comunicação Social
do Congresso Nacional**

**Seminário “Incentivos para a
Produção Cultural”**

Ismar Barbosa Cruz

Brasília, 11 de abril de 2016.

Sumário

- Atuação do TCU na área da Cultura
- Acórdão 191/2016-TCU-Plenário
 - Fundamentos
 - Alcance
- Perspectivas

Atuação do TCU na área da Cultura

- Contas dos órgãos e entidades vinculados ao Ministério da Cultura;
- Contas de Governo;
- Fiscalizações: auditorias, acompanhamentos, inclusive quanto à renúncia de receitas (§ 1º, da Lei 8.443/92);
- FiscCultura;
- TCEs e representações relacionadas às leis de incentivo à Cultura.

Incentivo a Projetos Culturais

- Consiste na possibilidade de abatimento do Imposto de Renda (IR) de valores que o contribuinte destinar para apoiar projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura (mecenato cultural).
- Se houver finalidade promocional, o apoio denomina-se “patrocínio”, caso contrário chama-se “doação”.
- Pode ser realizado com base na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet):
 - no art. 18: para os segmentos culturais previstos, com abatimento de até 100% do valor aplicado;
 - no art. 26: para os segmentos não previstos no art. 18, com abatimento de até 30% (se “patrocínio”) ou de até 40% (se “doação”) do valor destinado ao projeto.

Acórdão 191/2016-TCU-Plenário

- Origem: Representação do MP/TCU – TC 034.369/2011-2
- Possíveis irregularidades na autorização de incentivos fiscais (Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet)
- Apoio ao Rock in Rio, em 2011

Questão Central Objeto da Representação

- Avaliação da legalidade e legitimidade da concessão dos incentivos culturais previstos na Lei 8.313/1991 a projetos claramente lucrativos e que não teriam problemas para obter patrocínios privados.

Outras Questões

- Autoridades e servidores do Ministério da Cultura (MinC), responsáveis pela apreciação do projeto *Rock in Rio*, teriam sido contemplados com ingressos para participar do evento;
- A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) teria apoiado o projeto *Rock in Rio* com o montante de R\$ 2,2 milhões;
- A autorização para captação de recursos para o projeto *Rock in Rio* teria contrariado pareceres técnicos que contestaram o volume de verbas públicas destinadas a projeto de potencial lucrativo sem haver a exigência de contrapartida compatível;

Outras Questões

- Os pareceres técnicos teriam alertado para o fato de a Lei 8.313/1991 ter como objetivo facilitar o acesso a eventos culturais e apoiar projetos com maior dificuldade para conseguir financiamentos; e
- O Ministério da Cultura estaria utilizando rol de categorias de segmentos culturais bem mais amplo do que aquele previsto no art. 18 da Lei Rouanet, o que resultaria em aumento indevido do número de projetos que são viabilizados totalmente com recursos públicos, sem contrapartida privada.

Análises Efetuadas pela Unidade Técnica

- Não houve evidências de ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade no que tange à destinação de ingressos do *Rock in Rio* a servidores do Ministério (quantidade reduzida de ingressos, distribuídos mediante sorteio entre os servidores), tendo sido a matéria disciplinada pelo art. 106 da Instrução Normativa-MinC 1/2013.
- Não há vedação para que empresas públicas, como a ECT, concedam patrocínios com fundamento na Lei Rouanet, contribuindo as empresas estatais, no exercício de 2013, com cerca de 11% do total de recursos captados com renúncia fiscal em benefício do setor cultural.

Análises Efetuadas pela Unidade Técnica

- A autorização para captação de recursos para o projeto *Rock in Rio* **não teria contrariado o parecer técnico**, uma vez que esse foi favorável à aprovação da captação de R\$ 12,3 milhões, inferior à solicitada, de R\$ 19,9 milhões.
- Entretanto, o Minc e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura **não fizeram qualquer crítica ou ponderação acerca da ressalva/recomendação que constou do parecer**, no sentido de que deveria ser considerada a previsão de receita do evento (R\$ 34 milhões), a fim de solicitar uma maior contrapartida dos organizadores do evento.

Voto do Relator: parecer técnico

- Assim, muito embora não tenha havido, no mérito, decisão contrária ao parecer técnico, **entendo grave a forma displicente como foram tratadas as ressalvas acima transcritas.**
- Seja ao gerir recursos públicos, seja ao autorizar uma renúncia de receitas, o Poder Público está vinculado ao princípio da eficiência.
- **As ressalvas constantes do parecer técnico** buscavam justamente maximizar o retorno social do benefício fiscal em análise e **exigiam medidas concretas por parte das instâncias competentes** para autorizar a captação dos recursos.

Voto do Relator: questão principal

- “Uma área onde os recursos disponíveis são mais escassos, o apoio a um festival lucrativo como o *Rock in Rio* indica uma inversão de prioridades, com um possível desvirtuamento do sentido da Lei de incentivo à cultura” (trecho da representação).
- Outros casos: Cirque du Soleil; blog de vídeos com Maria Betânia, turnê de Caetano Veloso, Festa do Peão de Barretos.
- Projetos beneficiados devem se amoldar às finalidades do Pronac, como contribuir para facilitar o livre acesso às fontes de cultura; promover e estimular a regionalização da produção cultural; e priorizar o produto cultural originário do País.

Voto do Relator: questão principal

- Para cumprir essas finalidades devem atender ao menos um dos objetivos do Pronac (art. 3º da Lei Rouanet), entre eles: incentivo à formação artística e cultural; e fomento à produção cultural e artística mediante realização de exposições, festivais e espetáculos.
- Os incentivos somente serão concedidos a projetos cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso (art. 2º, §1º, da Lei Rouanet).

Voto do Relator: questão principal

- Dos projetos incentivados deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a, entre outros:
 - tornar os preços e ingressos mais acessíveis à população em geral;
 - promover distribuição gratuita de obras ou de ingressos a beneficiários que atendam às condições estabelecidas pelo MinC;
- Considerando que os dispositivos da Lei 8.313/1991 e as normas infralegais não apresentam dispositivo expresse impedindo a concessão de incentivos a projetos culturais com potencial lucrativo, o MinC defende que não haveria amparo legal para negar concessão de incentivos a esses projetos.

Voto do Relator: questão principal

- O TCU, ao analisar os atos de gestão de suas unidades jurisdicionadas, deve controlar o atendimento ao interesse público, onde se fundamenta a legitimidade desses atos.
- E, além das condicionalidades específicas previstas em lei, é justamente o interesse público que deve, no presente caso, nortear as deliberações pela autorização, ou não, da captação de recursos prevista na Lei Rouanet
- Não se consegue vislumbrar interesse público a justificar a renúncia de R\$ 2 milhões de receita do Imposto de Renda em benefício da realização de um projeto com altíssimo potencial lucrativo, como o *Rock in Rio*.
- Parece que esta também é a percepção da sociedade, razão pela qual autorizações de incentivos fiscais a projetos da espécie ganham a atenção da mídia

Voto do Relator: questão principal

- Toda a atuação da Administração está vinculada ao interesse público. Ainda que os dispositivos legais não sejam claros, o gestor deve buscar a *intentio legis* e estar atento aos princípios legais e constitucionais.
- Sempre que se trata da atuação de fomento do Estado, seja na cultura, no esporte, na indústria, entendo que se deva perquirir sobre o binômio capacidade/necessidade. Aquele setor/projeto é capaz de se auto sustentar? Há a necessidade (interesse público) de intervenção do Estado de forma a impulsionar esse setor/projeto?
- Parece ser esse o espírito que rege as legislações que tratam do fomento estatal por meio de incentivos fiscais, como a Lei Rouanet.

Voto do Relator: semelhança com a Lei de Incentivo ao Esporte

- Apesar de a Lei 11.438/2006, assim como a Lei Rouanet, também não trazer comando expresso acerca da concessão de benefícios fiscais a projetos atrativos comercialmente, seu decreto regulamentador (Decreto 6.180/2007) assim dispôs:
 - “Art. 24. É vedada a concessão de incentivo a projeto desportivo: (...)
 - II - em que haja comprovada capacidade de atrair investimentos, independente dos incentivos de que trata este Decreto”.
- No voto condutor do Acórdão 92/2013-TCU-Plenário, que tratou de auditoria na LIE, o Relator considerou:
 - “Não haveria sentido, portanto, em que o Estado brasileiro, considerados os conhecidos limites de recursos para promover suas mais variadas políticas públicas, viesse a optar pela renúncia de receitas com vistas a incentivar projeto que não precisa de tal facilidade para realizar-se, enquanto tantos outros dela necessitam.”

Voto do Relator: Ficart

- A Lei Rouanet, em seu art. 2º, previu outro mecanismo, denominado Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Ficart (inciso II), que, de forma expressa, apresenta um claro viés para apoiar projetos comerciais.
- Esses Fundos seriam constituídos, sob a forma de condomínio, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos de natureza comercial (arts. 8º e 9º), e teriam seus rendimentos e ganhos de capital, com algumas exceções, isentos do IOF e do IR.
- Desde a implementação da Lei Rouanet, em 1991, esta modalidade nunca foi utilizada.
- Apesar de a Lei prever um mecanismo específico para projetos comerciais, as empresas optam por outro mecanismo, considerado por elas mais vantajoso, e a Administração, a despeito da apresentação de propostas em dissonância com o interesse público, aprova os referidos benefícios.

Voto do Relator: Análise do Poder Público

- Grande parte dos projetos culturais vão objetivar lucro (são comerciais), mas apenas alguns destes possuem, de fato, potencial lucrativo.
- O Poder Público deve analisar caso a caso.
- Quando se tratar de projeto comercial e, além disso, quando se mostrar evidente que o projeto é capaz de se auto sustentar e não necessita de apoio dos incentivos fiscais (mecenato), cabe a negativa da autorização da captação de recursos, com fundamento no interesse público.

Voto do Relator: Análise do Poder Público

- Ainda que se considere a apresentação de contrapartidas pelos proponentes (como aquelas tendentes à democratização do acesso), quanto mais lucrativo se apresentar um projeto, menor será a possibilidade de essas contrapartidas apresentadas virem a conferir um interesse público suficiente para justificar a concessão de incentivos fiscais.
- Por outro lado, devem ser analisados com parcimônia os casos limítrofes, especialmente aqueles em que não se está diante de uma excessiva expectativa de lucro e onde há, de fato, o oferecimento de contrapartidas capazes de satisfazer ao interesse público.

Voto do Relator: Análise do Poder Público

- Nesses dois momentos (exame de admissibilidade e parecer técnico), bem como quando da aprovação do parecer pelas instâncias superiores, dever-se-á avaliar, além do atendimento das finalidades e dos critérios expressos na Lei 8.313/1991, se o perfil do projeto e as condições apresentadas pelo proponente são capazes de comprovar a existência de interesse público a justificar a concessão de incentivos fiscais.

Acórdão 191/2016-TCU-Plenário

- 9.2. **determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991:**
 - 9.2.1. **manifeste-se expressamente sobre eventuais ressalvas constantes do parecer técnico elaborado sobre a proposta**, bem como promova o saneamento das inconsistências antes de proceder à autorização para captação de recursos, de forma promover a adequação do projeto às finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac e maximizar as contrapartidas sociais oferecidas em razão da concessão do incentivo; e
 - 9.2.2. **abstenha-se de autorizar a captação de recursos** a projetos que apresentem **forte potencial lucrativo**, bem como **capacidade de atrair suficientes investimentos privados** independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei;

Perspectivas

- Aguardar o trânsito em julgado do Acórdão 191/2016-TCU-Plenário;
 - Recurso aguarda análise pelo Tribunal;
 - Embargos de declaração interpostos pelo MinC objetivam esclarecer o que vem a ser projetos com forte potencial lucrativo bem como capacidade de atrair suficiente investimentos privados independente do incentivo fiscal e transformar a determinação em recomendação.
- Adaptar procedimentos de análise dos projetos incentivados às novas orientações do Tribunal;
- Acompanhar a aprovação do novo marco legal de fomento à cultura, inclusive quanto aos incentivos fiscais;
- Contribuir para o aperfeiçoamento da política cultural brasileira.

Muito obrigado!

Ismar Barbosa Cruz

Secretário de Controle Externo da Educação, Cultura e Desporto
(SecexEducação)

✉ secexeduc@tcu.gov.br

☎ (61) 3316-7352