



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Arolde de Oliveira

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Aviso nº 14, de 2016 (Aviso nº 176, de 2016, na origem), do Tribunal de Contas da União, que *encaminha exemplar do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Cultura (FiscCultura), exercício de 2014, resultante de levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do processo nº TC-018.752/2014-4, apreciado pelo Plenário do TCU em 22/04/2015, mediante Acórdão nº 921/2015 (TC-018.752/2014-4).*

Relator: Senador **AROLDE DE OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Aviso (AVS) nº 14, de 2016 (Aviso nº 176, de 2016, na origem), do Tribunal de Contas da União (TCU), que *encaminha exemplar do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Cultura (FiscCultura), exercício de 2014, resultante de levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do processo nº TC-018.752/2014-4, apreciado pelo Plenário do TCU em 22/04/2015, mediante Acórdão nº 921/2015 (TC-018.752/2014-4).*

O FiscCultura 2014 divide-se em quatro capítulos: i) onde estão sendo aplicados os recursos destinados às políticas culturais; ii) como as políticas culturais são monitoradas e avaliadas; iii) aspectos das políticas culturais acompanhados pelo TCU; e iv) direito à memória.

No primeiro capítulo, descreve-se o financiamento das políticas culturais, o desempenho orçamentário da Função Cultura e faz-se uma análise do contingenciamento orçamentário do exercício 2014.

O relatório destaca que são três as principais fontes de financiamento das políticas culturais no âmbito da União: recursos do Tesouro Nacional, que constituem o orçamento ordinário do então Ministério da Cultura (MinC); recursos arrecadados à conta



SF/19930.01069-60



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

do Fundo Nacional da Cultura (FNC); e os incentivos fiscais (também chamados de gasto tributário, renúncia fiscal ou mecenato), que representam a maior fonte de financiamento de projetos culturais.

Na análise das despesas empenhadas por unidade orçamentária na Função Cultura, em 2013, destaca-se que o MinC e o FNC responderam por aproximadamente 60% dos recursos empenhados.

A Função Cultura é decomposta em duas subfunções típicas, que evidenciam as áreas da atuação governamental finalística. São elas: “391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” e “392 - Difusão Cultural”. Essas subfunções englobam conjuntos de ações orçamentárias que se vinculam aos programas do Plano Plurianual (PPA).

Na subfunção 391, destacou-se a atividade “preservação de bens e acervos culturais”, que respondeu por 61,7% das despesas liquidadas. Já na função 392, as atividades “promoção e fomento à cultura brasileira” e “funcionamento de espaços e equipamentos culturais” responderam, juntas, por 75,2% das despesas liquidadas.

Conforme informações do MinC, o orçamento do ministério para 2014, sem emendas parlamentares, correspondeu a R\$ 983,9 milhões, dos quais R\$ 833,9 milhões liberados para execução. O contingenciamento no exercício, portanto, foi de R\$ 150 milhões, equivalente a 15,24% do orçamento autorizado para despesas discricionárias.

Segundo o Ministério, isso impactou a execução de ações planejadas para 2014, tanto em relação a projetos finalísticos quanto à manutenção administrativa das unidades. Conforme relatado, as ações prioritárias que tiveram metas reduzidas em virtude do contingenciamento foram: a) Programa Cultura Viva: não houve a possibilidade de ampliação da rede, apenas a destinação de recursos para manutenção; b) Centros Integrados de Arte e Esporte – Ceus: centros tiveram sua inauguração adiada; c) Funcionamento de museus: adiamento de reformas que haviam sido planejadas nos museus, prejudicando o seu funcionamento e reduzindo o acesso ao público; d) Preservação do Patrimônio Cultural: a atuação na preservação de bens tombados no país, a cargo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), teve que ser reduzida; e) Fomento à produção artística nacional: editais, que no passado eram lançados anualmente, foram adiados para 2015.

O segundo capítulo do relatório apresenta a forma como as políticas culturais são monitoradas e avaliadas. Para tal avaliação, são analisados três documentos: o PPA, Plano Nacional de Cultura (PNC) e Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM).





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

O PNC é composto de 36 estratégias, 274 ações e 53 metas, que devem ser cumpridas até o ano de 2020. O monitoramento e a avaliação do PNC são realizados pelo MinC, que deve conferir periodicamente se o plano está sendo cumprido de forma eficaz e de acordo com suas diretrizes.

Além do PNC, que estabelece metas para todas as dimensões da política cultural, há, especificamente para o campo museal, o PNSM – conjunto de diretrizes, estratégias, ações e metas resultantes de ampla discussão do setor museal ocorrida em 2010 – que é instrumento orientador e de gestão para o setor de museus. Sobre o tema, destaca o relatório que, inobstante o fato de sua mera existência ser digna de elogios, as propostas listadas no PNSM ainda não são objeto de monitoramento.

Ademais, identificando que as metas do PPA e do PNC são de difícil mensuração, o relatório recomendou ao MinC que, ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Cultura, assegure-se de que as metas sejam passíveis de aferição de forma clara e objetiva e que sejam estabelecidos procedimentos de verificação da consistência sobre os resultados apresentados por fontes externas.

O terceiro capítulo do relatório trata dos aspectos das políticas culturais acompanhados pelo TCU: projetos culturais apoiados por meio de renúncia fiscal, estímulo à regionalização das produções audiovisuais brasileiras e políticas de incentivo ao consumo de bens e serviços culturais.

Destaca-se, no relatório, que as políticas culturais são financiadas por recursos do Tesouro Nacional, que constituem o orçamento ordinário do MinC, recursos arrecadados à conta do FNC e incentivos fiscais, sendo esta última a maior de todas as fontes de recursos públicos destinados ao setor.

A fiscalização do TCU identificou que o estoque de processos de prestação de contas (dos recursos destinados por meio de renúncia fiscal) pendentes de análise no MinC permanecia em constante crescimento. Assim, para viabilizar uma apreciação mais ágil de processos com prestações de contas em aberto, o MinC editou a Portaria nº 86, em agosto de 2014, que estabeleceu procedimentos para análise de prestação de contas de projetos culturais pendentes de conclusão até o fim de 2011, relativos ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). O TCU informou que continuará acompanhando o impacto de contratações temporárias e da Portaria nº 86, de 2014, sobre o ritmo do exame das prestações de contas no âmbito do Pronac.

No que diz respeito às produções audiovisuais, o relatório cita a aprovação da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011 (Lei da TV Paga), que teve como objetivo fortalecer e aumentar a produção da indústria audiovisual brasileira, melhorar a qualidade





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

dos serviços ofertados e tornar o segmento de acesso condicionado (TV por assinatura) mais acessível aos consumidores.

Essa Lei também buscou incentivar a regionalização da produção audiovisual no Brasil. Nessa linha, seu art. 27, destina, nos critérios e condições fixados pela Ancine, no mínimo 30% das novas receitas que passaram a compor o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) a produtoras brasileiras estabelecidas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, no mínimo, 10% a canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes.

No intuito de atestar a efetividade dessa política, o TCU consultou dez editais de chamadas públicas do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), a partir de 2013, disponíveis no sítio eletrônico da Agência Nacional do Cinema (ANCINE). Dos editais consultados, a metade estipula os seguintes critérios para classificação das propostas: mínimo de 30% de propostas das Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste; e mínimo de 10% de propostas da Região Sul, do Estado do Espírito Santo ou do Estado de Minas Gerais.

Entretanto, a listagem das propostas habilitadas ainda demonstra uma forte concentração no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, independentemente de o edital prever ou não a regra que estimula a regionalização dos recursos.

O TCU avaliou que a Ancine não expediu regulamentação geral estabelecendo critérios de alocação de recursos que permitam uma avaliação transparente e objetiva dos mecanismos de indução regional, tampouco apresentou informações sobre a definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual.

Conclui o Tribunal que a política adotada pela agência baseia-se em regras incidentais em cada edital do Prodecine ou do Prodav. Para essa estratégia, de acordo com as análises realizadas no trabalho de fiscalização, não foi possível atestar a eficácia na desconcentração da produção audiovisual brasileira em termos regionais.

No que diz respeito às políticas de incentivo ao consumo de bens e serviços culturais, o TCU avaliou as políticas da meia-entrada e do Vale-Cultura.

Com relação à meia-entrada, faz-se referência à aprovação da Lei nº 12.933, de 26 dezembro de 2013, que *dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos*.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

Antes da entrada em vigor dessa lei, estudos demonstravam que, como o público elegível à meia-entrada correspondia à quase totalidade de pagantes de eventos culturais, os preços desses eventos eram previamente majorados, sendo que a meia-entrada representava, na verdade, o preço completo do ingresso.

A lei da meia-entrada estabeleceu um limite de 40% de ingressos destinados ao público a ela elegível, além de limitar as entidades responsáveis por emitir a carteira estudantil, que dá direito ao benefício.

Prossegue o relatório afirmando que o cumprimento da Lei nº 12.933, de 2013, deve ser fiscalizado pelos órgãos públicos competentes federais, estaduais e municipais. Porém, questionado se havia alguma ação no sentido de dar cumprimento à fiscalização da lei geral da meia-entrada, o MinC informou que não há regulamento que lhe atribua a responsabilidade por essa fiscalização no âmbito federal.

Assim, concluiu o TCU que seria pertinente dar ciência à Casa Civil da Presidência da República acerca da inexistência de regulamentação para atuação dos órgãos federais em relação ao benefício do pagamento de meia-entrada consagrado pela Lei nº 12.933, de 2013.

A outra política cultural avaliada foi o Vale-Cultura, instituído no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador e destinado para fornecer aos trabalhadores meios para o exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura, nos termos da Lei nº 12.761, de 27 de dezembro 2012, como por exemplo, compra de ingressos de teatro, cinema, museus, espetáculos, CDs, DVDs, livros, revistas e jornais.

O benefício deve ser oferecido, prioritariamente, aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos. Em contrapartida, as empresas recebem isenção do Governo Federal dos encargos sociais e trabalhistas sobre o valor do benefício concedido e, ainda, permite que a empresa tributada com base no lucro real abata a despesa com o Vale-Cultura no imposto de renda em até 1% do imposto devido.

Analisando dados apresentados pelo MinC, o TCU observou que, na fase inicial de implantação do programa, os trabalhadores beneficiados com o Vale-Cultura são majoritariamente jovens (82% têm até 39 anos) e aqueles que se declaram brancos são 64,4% dos beneficiados.

Com relação ao consumo por tipo de estabelecimento comercial, verificou-se que 79% do valor do Vale-Cultura foram gastos em estabelecimentos de comércio varejista de livros, jornais, revistas e papelaria.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

Conclui o Tribunal que, apesar de promissor, ainda não é oportuno fazer avaliação mais aprofundada da eficácia do programa, tanto como mecanismo de incentivo ao consumo cultural quanto como instrumento de democratização de acesso a esse consumo por segmentos de renda mais baixa ou de minorias, devido ao fato de a iniciativa ser muito recente.

O quarto e último capítulo do relatório trata do direito à memória, analisando políticas públicas que viabilizam a fruição desse direito e descrevendo a audiência pública realizada no TCU para a discussão do tema.

Embora o “direito à memória” não esteja expressamente positivado em nossa ordem jurídica, é possível considerá-lo um corolário dos direitos culturais a que o artigo 215 da Carta Magna se refere.

Entre as políticas públicas que viabilizam a fruição do direito à memória, o relatório tratou da Política Nacional de Cultura Viva, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

Na análise da Política Nacional de Cultura Viva, o TCU destaca a instituição, por meio da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, dos pontos de cultura, definidos como “entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades”. Na prática, viabilizam a relação entre estado e sociedade e mobilizam agentes que desenvolvem ações culturais em suas comunidades.

O relatório prossegue trazendo um panorama da distribuição dos pontos de cultura pelos estados brasileiros, informando que, até agosto de 2014, o MinC havia registrado mais de 2,8 mil pontos de cultura.

Com relação ao tema, conclui o Tribunal que os pontos de cultura, dada sua capilaridade, quantidade e potencial de crescimento, têm se revelado instrumentos essenciais para a preservação da memória cultural brasileira. Assim, a recém-instituída Política Nacional de Cultura Viva deve ter sua efetividade acompanhada por meio de ações de controle específicas nos próximos anos.

Com relação ao Iphan, o relatório traz dados acerca do funcionamento e das missões do Instituto, além de apresentar uma classificação de todos os então 1.254 bens tombados.

No que se refere ao Ibram, o FiscCultura 2014 informa que o instrumento orientador de suas ações é o Plano Nacional Setorial de Museus, que traz diretrizes,



SF/19930.01069-60



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

estratégias, ações e metas para o setor museal. Em seguida, apresenta os macroprocessos das ações a cargo da entidade.

Além disso, o relatório apresenta um mapa com a distribuição dos museus no território nacional, com evidente concentração nos estados das regiões Sul e Sudeste.

Salienta-se, ainda, que, para contribuir com a sustentabilidade das instituições museais, o Ibram atua em diversas linhas de fomento e financiamento, dentre as quais destacam-se o Programa de Fomento aos Museus, os incentivos fiscais no âmbito do Pronac e o Programa Pontos de Memória.

O último tópico do quarto capítulo faz referência à audiência pública realizada pelo TCU com o apoio do MinC, do Ibram e do Iphan. A audiência teve como tema o direito à memória, e a finalidade de ouvir os atores envolvidos (gestores das políticas públicas, de beneficiários e de empreendedores culturais), na busca de construir critérios suficientemente transparentes e objetivos capazes de embasar a avaliação dos resultados das políticas no que tange à fruição do direito à memória.

A audiência contou com cerca de 300 inscritos e colheu contribuições de diversos segmentos da sociedade que atuam ou têm interesse na área da cultura. Essas contribuições podem ser agrupadas em três temas: a) gestão administrativa das entidades – questões sobre o funcionamento administrativo das entidades; b) prestação de contas – sobre as dificuldades na prestação de contas dos recursos públicos investidos no setor cultural; e c) indicadores e metas – contribuições relativas à forma de mensuração do alcance dos objetivos culturais.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar em matérias que versem sobre cultura, caso do Aviso em análise.

Desde 2013, a partir de fiscalizações realizadas em diversas áreas, o TCU tem apresentado Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (FISC), nos quais se retrata a situação financeira e orçamentária do tema auditado, com o fim precípuo de contribuir para a evolução dos serviços públicos ofertados pelo Estado ao cidadão.

O Aviso em análise trata do Relatório Sistêmico da Cultura 2014 (FiscCultura 2014), desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto do TCU, em 2014. O FiscCultura 2014 descreve a destinação dos recursos voltados às políticas culturais, acompanhamento do TCU de temas afetos à cultura e, como tema de destaque, o direito à memória.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

Para tal, o trabalho faz apresentação descritiva e analítica do panorama orçamentário-financeiro na Função Cultura até o exercício de 2013, destacando a destinação dos recursos voltados às políticas públicas culturais.

O relatório apresenta os principais trabalhos realizados pelo TCU na aludida função orçamentária até o exercício de 2014, incluindo estudos sobre o Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-Cultura) e sobre o benefício da meia-entrada, que objetivam ampliar o acesso à cultura.

O FiscCultura 2014 divide-se em quatro capítulos: i) onde estão sendo aplicados os recursos destinados às políticas culturais; ii) como as políticas culturais são monitoradas e avaliadas; iii) aspectos das políticas culturais acompanhados pelo TCU; e iv) direito à memória.

Diante dos fatos observados pelo FiscCultura 2014, o Relator da matéria propôs o seguinte encaminhamento, que foi acatado pelo Acórdão nº 921, de 2105, do Plenário do TCU:

i) recomendar ao então Ministério da Cultura que, ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Cultura, assegure-se de que as metas sejam passíveis de aferição de forma clara e objetiva e que sejam estabelecidos procedimentos de verificação sobre a consistência dos resultados apresentados por fontes externas;

ii) recomendar ao então Ministério da Cultura e ao antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliem a possibilidade de compatibilizar os objetivos e metas constantes do Plano Nacional de Cultura e do Plano Nacional Setorial de Museus, assim como as sugestões apresentadas pelos participantes da audiência pública sobre direito à memória, com os objetivos e metas a serem consignados no PPA 2016-2019, que deve ser elaborado em 2015;

iii) dar ciência ao então Ministério da Cultura, para fins de supervisão ministerial, que a Agência Nacional de Cinema não expediu regulação geral estabelecendo critérios para alocação de recursos que permitam uma avaliação transparente e objetiva dos mecanismos de indução regional preconizados no art. 27 da Lei nº 12.485, de 2011, tampouco apresentou informações sobre a definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual;

iv) dar ciência ao então Ministério da Cultura que o FiscCultura 2014 identificou a confirmação de tendência, já verificada em levantamentos anteriores, para a baixa capacidade de execução orçamentária, por parte da Pasta Ministerial, fator que pode





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

repercutir negativamente na consecução dos objetivos perquiridos pelas políticas públicas sob sua responsabilidade;

v) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República sobre a indesejada inexistência de regulamentação para atuação dos órgãos federais em relação à Lei nº 12.933, de 2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, inviabilizando o estabelecimento das responsabilidades pela fiscalização do cumprimento da lei e da recepção dos dados referentes a nome e número de registro dos estudantes portadores da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) no âmbito federal;

vi) encaminhar cópia do Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Agência Nacional do Cinema (Ancine), à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), à Fundação Nacional de Artes (Funarte), ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Fundação Cultural Palmares (FCP) e à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), bem como ao Ministério da Cultura e à Casa Civil da Presidência da República; e

vii) arquivar o processo.

Assim, considerando que o AVS nº 14, de 2016, refere-se à fiscalização ocorrida no ano de 2014 pelo TCU, e que, na ocasião, aquele Tribunal emitiu as recomendações que entendeu pertinentes, arquivando o processo em seguida, voto pelo seu conhecimento e posterior arquivamento.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pelo **conhecimento** e posterior **arquivamento** do Aviso nº 14, de 2016, do Tribunal de Contas da União.

Sala da Comissão,

AROLDE DE OLIVEIRA
Senador-PSD/RJ



SF/19930.01069-60