



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

Unidade Auditada: SECRET. DE FOMENTO E INCENTIVO A CULTURA/MINC  
Município - UF: Brasília - DF  
Relatório nº: 201316985  
UCI Executora: SFC/DRCULT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cultura

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Senhor Coordenador-Geral,

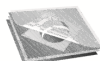
Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201316985, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra referida, no período de 23/10/2013 a 01/03/2014, no que atine à avaliação dos mecanismos de democratização de acesso aos produtos culturais beneficiados com aporte de recursos de renúncias de receitas da União.

**I – ESCOPO DO TRABALHO**

Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Executora em Brasília/DF, no período de 23/10/2013 a 01/03/2014, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando avaliar o cumprimento do princípio da democratização de acesso aos produtos culturais resultantes do mecanismo de incentivo a projetos por renúncia de receitas, conforme previsto na Lei Rouanet.

Dessa forma, esta ação de controle está inserida no contexto maior da avaliação da execução do mecanismo de apoio a projetos por meio de renúncia fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, instituído pela Lei 8.313/91 (Lei Rouanet). Em termos específicos, esta ação de controle objetiva avaliar a regulamentação e a operacionalização de democratização do acesso da população em geral aos produtos culturais gerados pelos projetos apoiados com recursos de renúncia de receitas da União, conforme previsto pela Lei Rouanet.

Assim, o escopo definido consistiu na análise do regulamento do MinC quanto às garantias de democratização de acesso, com foco nas etapas de aprovação de projetos, bem como da formalização dos planos de distribuição dos produtos culturais pelas proponentes beneficiadas com recursos de renúncia de receitas da União e destinação dos recursos gerados com a comercialização desses produtos culturais.



## II – RESULTADO DOS EXAMES

### 1 CONTROLES DA GESTÃO

#### 1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

##### 1.1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

###### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

###### **Insuficiência de normativo do MinC em definir a democratização de acesso a produtos culturais decorrentes do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).**

Segundo a Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), o PRONAC possui, entre as suas finalidades, o objetivo de contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais. Nessa linha, a primeira condicionante imposta pelo citado normativo é que o PRONAC somente pode beneficiar projetos cujos produtos sejam acessíveis, sem distinção, a qualquer pessoa, e, se não gratuitas, acessível ao público pagante, sendo vedada a concessão de incentivo para produtos circunscritos a esferas exclusivamente particulares e que estabeleçam limitação de acesso.

Portanto, a partir dos mandamentos do normativo, é possível ressaltar dois entendimentos. O primeiro é que a lei permite a cobrança de ingresso para produtos decorrentes do PRONAC e o segundo é que, independente da cobrança de ingresso, não pode haver distinção ou condições que estabeleçam limitações de acesso do público.

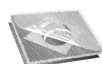
A Lei 8131/91 não cita expressamente o termo “democratização de acesso”, muito embora, pelo teor das finalidades e objetivos já citados em seus Arts.1º, 2º e 3º, trata-se de garantia ao pleno exercício dos direitos culturais e acessibilidade à população em geral, seja por distribuição gratuita e pública ou pela não existência de limitação do acesso.

Quando da regulamentação da Lei 8313/91, o Decreto 5761/2006 determinou que, na execução do PRONAC, devem ser apoiados projetos que visem incentivar a ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais. Além disso, determina que, nos projetos incentivados, total ou parcialmente, devem constar formas que tornem os preços de comercialização de obras ou ingressos mais acessíveis à população em geral (Art.27).

Nessa linha, verifica-se que a expressão “democratização do acesso” está explicitamente citada no Art. 27, do Decreto 5761/2006. Pelo entendimento do referido artigo, faz parte da democratização do acesso não somente a distribuição gratuita e pública, mas tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população. Entende-se, então, que os preços dos produtos culturais decorrentes do PRONAC não podem consistir como um fator de limitação de acesso à população em geral, em última instância, a beneficiária final de tais produtos.

Posteriormente ao Decreto, em 5/10/2010, com a publicação da Instrução Normativa nº 01/2010, o MinC deu início à sistemática de publicar instruções normativas contendo as regras de operacionalização do mecanismo de incentivo a projetos do PRONAC, disciplinando os direitos e deveres dos proponentes, a forma e conteúdo dos projetos e os ritos e etapas dos procedimentos da Administração para aprovação, formalização, transferência, acompanhamento e controle dos projetos.

No que se refere à determinação do preço de comercialização que poderia garantir que determinado produto cultural viesse a ser considerado acessível, a Instrução Normativa 01/2010, afirmava que os preços usados na comercialização de obras e ingressos deveriam ser estipulados



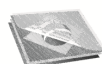
com vistas à democratização de acesso. Todavia, não foi tangenciada a forma e a metodologia de tratamentos das informações requeridas no Art.20, do referido normativo, e seus efeitos na definição dos preços e na aprovação dos projetos.

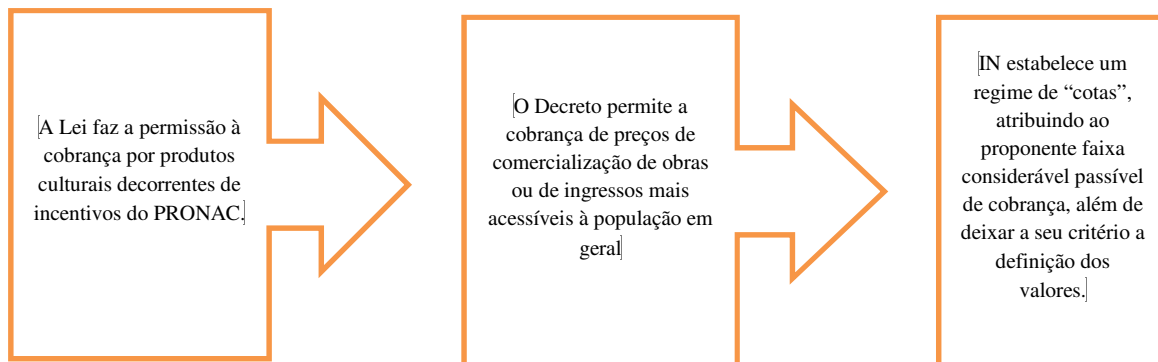
Convém registrar que a Instrução normativa 01/2010 até a 01/2012 fazem referência ao Plano de Distribuição de forma sucinta. Tal plano seria o detalhamento da forma como seriam doados ou vendidos os ingressos e quaisquer outros produtos resultantes do projeto, com descrição detalhada do público alvo, dos preços, dos critérios, das estratégias e etapas do processo de distribuição, dos resultados esperados com o acesso do público e, quando houver, da distribuição gratuita de ingressos ou produtos.

Com o advento da Instrução Normativa nº 01/2013, a mais atualizada, um maior enfoque e detalhamento foi dado ao Plano de Distribuição. Referida norma significou inovação em relação às Instruções anteriores, ao trazer limites percentuais regulamentadores na elaboração deste documento inerente ao projeto.

Segue, abaixo, como os normativos disciplinadores do incentivo se expressam com relação à democratização e meios para garanti-la:

Lei Rouanet	Decreto 5761/2006	IN 01/2013
<p>Art. 2º</p> <p>§ 1º Os incentivos criados por esta Lei somente serão concedidos a projetos culturais cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes <b>sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso.</b></p>	<p>Art. 27.</p> <p>Dos programas, projetos e ações realizados com recursos incentivados, total ou parcialmente, deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a:</p> <p>I - tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos <b>mais acessíveis</b> à população em geral;</p> <p>II - proporcionar condições de acessibilidade a pessoas idosas, nos termos do <a href="#">art. 23 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003</a>, e portadoras de deficiência, conforme o disposto no <a href="#">art. 46 do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999</a>;</p> <p>III - promover distribuição gratuita de obras ou de ingressos a beneficiários previamente identificados que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura; e</p> <p>IV - desenvolver estratégias de difusão que ampliem o acesso.</p> <p>Parágrafo único. O Ministério da Cultura poderá autorizar outras formas de ampliação do acesso para atender a finalidades não previstas nos incisos I a IV, desde que devidamente justificadas pelo proponente nos programas, projetos e ações culturais apresentados.</p>	<p>Art. 28.</p> <p>Toda proposta cultural apresentada ao mecanismo de incentivos fiscais do Pronac em que haja previsão de público pagante ou comercialização de produtos deverá conter em seu plano de distribuição:</p> <p>II – o custo unitário dos ingressos ou produtos culturais, observados os seguintes critérios:</p> <p>a) Mínimo de <b>vinte</b> por cento para comercialização a preços populares e que não ultrapassem o teto do vale-cultura estabelecido no art. 8º da Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012;</p> <p>b) até cinquenta por cento para comercialização <b>a critério do proponente</b>;</p> <p>Parágrafo único. O custo unitário referido no inciso II estará sujeito à aprovação do Ministério da Cultura, com vistas a <b>assegurar a democratização</b> do acesso.</p>





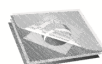
Dessa forma, observa-se que as normatizações, desde a Instrução Normativa 01/2010 a Instrução Normativa nº 01/2013, não se aprofundam nos mecanismos de avaliação dos preços do ingresso visando à acessibilidade da população em geral. Na Instrução Normativa vigente, ao se considerar o teor do art. 28, aduz-se que não há mecanismos de controle para que os preços dos produtos culturais decorrentes do PRONAC não consistam em um fator de limitação de acesso à população, uma vez que determina a possibilidade de o custo unitário, de até 50% dos ingressos ou produtos culturais, situar-se na alçada decisória da proponente.

Sendo assim, com vistas a testar e esclarecer a implementação da democratização de acesso, buscou-se estabelecer qual a metodologia e critérios aplicados quando ainda não existentes os parâmetros percentuais presentes na Instrução mais atual, qual seja a IN 01/2013, para garantir a democratização de acesso.

Assim, elaborou-se questionamento, com fulcro nos projetos aprovados antes da vigência da IN 01/2013, sobre quais teriam sido os critérios utilizados pelo Ministério nas análises das propostas para garantir a comercialização a preços populares ou acessíveis, já que não havia, até então, índices definidos nesses moldes. Além disso, também foram tangenciados os critérios referentes aos valores praticados quando da comercialização dos produtos/ingressos, sejam o de preço normal sejam os citados como promocionais no respectivo Plano de Distribuição.

Para esse escopo de análise, ainda não havia a previsão de aprovação pelo MinC do custo unitário praticado pelo proponente quando houver previsão de público pagante ou comercialização de produtos. A partir dos dados extraídos, mostrou-se como relevante os preços, apresentados a seguir, praticados para o item “preços promocionais” dispostos no Plano de Distribuição, selecionados por amostra não probabilística, considerando apenas a materialidade, tomando-se como valor de referência para preço promocional o valor atual do Vale Cultura (R\$50,00).

Nr Projeto	Área Cultural	Nome do Projeto	Dt Aprovação	Produto	Quantidade Promocional	Valor Promocional (Unitário)
132216	Humanidades	A Cidade da Bahia e a Eletricidade, uma abordagem política, econômica, humana e cultural (sé. XIX ao Séc. XXI)	09/05/2013	Livro	600	160,00



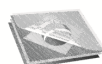
Nr Projeto	Área Cultural	Nome do Projeto	Dt Aprovação	Produto	Quantidade Promocional	Valor Promocional (Unitário)
133265	Música	Itinerância de Apresentações da Orquestra Filarmônica de Israel - Zubin Metha	06/06/2013	Apresentação Musical	771	127,00
130162	Artes Cênicas	Billy Elliot - O Musical	01/02/2013	Espectáculo de Artes Cênicas	28.619	86,33
130156	Música	CCMR shows de lançamento	06/02/2013	Apresentação Musical	4.989	84,85
1210125	Artes Visuais	Guerra e Paz, de Candido Portinari . Itinerância 2013: Brasília, Belo Horizonte e Oslo	14/03/2013	Catálogo	2.300	80,00
1210125	Artes Visuais	Guerra e Paz, de Candido Portinari . Itinerância 2013: Brasília, Belo Horizonte e Oslo	14/03/2013	Livro	6.900	80,00
1210128	Artes Cênicas	CRAZY FOR YOU	01/02/2013	Espectáculo de Artes Cênicas	59.136	75,00
130770	Artes Cênicas	Madagascar Live!	11/04/2013	Espectáculo de Artes Cênicas	79.050	50,25

Importante enfatizar aqui que o parâmetro de análise dos projetos citados, com vistas a avaliar o cumprimento ou não da democratização de acesso, se deu pela descrição de cada Plano de Distribuição registrado no SALIC, pelas proponentes.

Depreende-se, então, a título exemplificativo, que em alguns projetos foram atribuídos valores que superaram o valor de referência, em uma faixa que deveria se pautar custos minimizados, destinadas a um acesso mais democratizado.

A partir da vigência dos disciplinamentos presentes na IN 01/2013, agora com enfoque nos índices, limites e exigência de análise, por parte do Ministério, foi realizada avaliação de alguns aspectos relevantes de cumprimento da democratização, destacando-se, como exemplo, os pronacs listados na tabela a seguir:

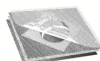
Número Projeto	Área Cultural	Nome do Projeto	Data Aprovação	Situação	Data Situação	Produto	Inconformidade apresentada
133142	Música	Música de Concerto	06/06/2013	Autorizada a captação residual dos recursos	30/07/2013	Apresentação Musical	Apresenta como carga total de ingressos 2000 exemplares, sendo que destina 100 à população de baixa renda (descumprindo o mínimo de 10%) e 180 a valores promocionais (descumprindo o mínimo de 20%).



Número Projeto	Área Cultural	Nome do Projeto	Data Aprovação	Situação	Data Situação	Produto	Inconformidade apresentada
132755	Música	No Estúdio com o Jota Quest	06/06/2013	Autorizada a captação residual dos recursos	23/08/2013	Apresentação Musical (produto principal)	Apresenta como carga total de ingressos 18000 exemplares, sendo que destina 900 à população de baixa renda (descumprindo o mínimo de 10%).
1210248	Artes Cênicas	III MOSTRA INTERNACIONAL DE JAZZ	01/02/2013	Expirado o prazo de captação parcial	01/08/2013	Espectáculo de Artes Cênicas	Apresenta como carga total de ingressos 5000 exemplares, sendo que destina 250 à população de baixa renda (descumprindo o mínimo de 10%).
132216	Humanidades	A Cidade da Bahia e a Eletricidade, uma abordagem política, econômica, humana e cultural (sé. XIX ao Séc. XXI)	09/05/2013	Autorizada a captação residual dos recursos	10/07/2013	Livro	Apresenta o produto cultural livro como resultante, porém atribui o valor de 180,00 Reais ao custo unitário, o qual deve garantir, mesmo sendo comercializável, o amplo acesso.
130888	Música	30º RODEIO CRIOULO INTERNACIONAL DE VACARIA	14/03/2013	Autorizada a captação residual dos recursos	28/08/2013	Apresentação Musical	Apresenta como carga total de ingressos 251.000 exemplares, sendo que destina 9.000 à população de baixa renda (descumprindo o mínimo de 10%).
129777	Música	ARTE & VIDA A VIRADA CULTURAL DE TERESINA	01/02/2013	Autorizada a captação residual dos recursos	08/07/2013	Festival/Mostra	Apresenta como carga total de ingressos 27.300 exemplares, sendo que destina 2.000 à população de baixa renda (descumprindo o mínimo de 10%).

Dentre os pontos abarcados, é possível concluir que foram identificadas situações de não cumprimento dos quesitos estabelecidos, além de uma validação de preços desarrazoada por parte do MinC.

Releva-se, ainda, o fato de que todos esses projetos passaram pelo crivo de admissibilidade por parte da Sefic, atribuindo-lhes legitimidade para que cumprissem as demais etapas.



A título informativo, destaca-se a concentração de receita prevista (que se pretende arrecadar com a comercialização dos produtos) em projetos de determinados produtos culturais. Os produtos culturais “Apresentação musical” e “Espetáculo de Artes Cênicas” concentram, juntos, 47,10% da receita.

PRODUTO CULTURAL	QTD DE PROJETOS	TOTAL DA RECEITA	QTD DE PROJETOS COM 80% DAS MAIORES RECEITAS	% DE PROJETOS CULTURAIS COM 80% DAS MAIORES RECEITAS
Espetáculo de Artes Cênicas	1718	713.726.870,91	437	25,44%
Apresentação Musical	831	224.149.566,17	180	21,66%
Festival/Mostra	376	135.631.084,04	125	33,24%
Livro	1198	125.497.370,41	662	55,26%
Outros	1093	284.160.066,38	122	11,16%
<b>TOTAL</b>	<b>5216</b>	<b>1.483.164.957,91</b>	<b>1.153</b>	<b>22,11%</b>

Com relação à análise das propriedades constitutivas dos índices estabelecidos pela atual Instrução Normativa visando alcançar a democratização, verifica-se que no molde atual, uma cota representativa é destinada à livre comercialização pelo proponente, inclusive com total faculdade de atribuir seu preço.

O fato acima denota que a democratização fica potencialmente prejudicada, já que, seguindo estritamente esses índices, apenas 30% dos ingressos e produtos seriam totalmente vinculados ao atendimento da democratização. Esse percentual é dado pela soma entre o mínimo que pode ser destinado à população de baixa renda (10%) e aos preços populares (20%), que são, de fato, os que vão ao encontro da democratização.

Somando-se ao exposto, não se pode ignorar a possibilidade de haver uma situação na qual os valores inseridos na faixa de gratuidade e preços populares poderiam vir a ser compensados com incremento do percentual passível de comercialização. Uma compensação da gratuidade e do barateamento oferecidos em favor de um ingresso mais onerado da maior faixa comercializável, que tem o maior percentual, comprometendo uma das finalidades e do incentivo.

Portanto, constata-se a insuficiência dos índices definidos para a distribuição dos produtos culturais que visam garantir pleno acesso à população a tais produtos, já que maior parcela tem permissão de ser destinada aos setores que não corroboram com a universalidade de acesso, sejam: patrocinadores, divulgação e comercialização a critério do proponente.

Há de se ressaltar, ainda, a cautela necessária quando na destinação gratuita promocional de produtos/ingressos às ações de divulgação do projeto. Sendo esta uma inovação trazida pela IN 01/2013, fica patente a necessidade de um zelo na verificação de quem, de fato, estaria apto a atender os critérios de divulgador para ser beneficiário. Diferente da destinação a patrocinadores, tangenciada no Decreto 5761/06, ainda que este faça menção apenas a produtos resultantes, essa possibilidade para ações de divulgação necessita de uma avaliação criteriosa sobre os requisitos e meios de comprovação para ser passível de receber os ingressos/produtos.





## **Causa:**

Inexistência de parâmetros, em normativo, que venham estabelecer limites, definições e grau de autonomia de proponente na comercialização de ingressos e produtos culturais.

## **Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Despacho nº 0030/2014-CGAPIIDIC/SEFIC/MinC, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*“O Decreto 5.76112006 prevê no seu artigo 27 as medidas de democratização de acesso a serem adotadas pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, com vistas a permitir à população menos assistida a fruição de bens culturais produzidos. O conceito de democratização de acesso se encontra definido na Instrução Normativa n 01, de 24/06/2013:*

*"Art. 3º Para aplicação desta Instrução Normativa, serão consideradas as seguintes definições.:*

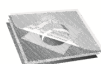
*XI - Medidas que promovam acesso e fruição de bens, produtos e serviços culturais bem como ao exercício de atividades profissionais, visando a atenção às camadas da população menos assistidas ou excluídas do exercício de seus direitos culturais por sua condição socioeconômica, etnia, deficiência, gênero, faixa etária, domicílio, ocupação para cumprimento do disposto no art. 215 da Constituição Federal. "*

*No artigo 28 da Instrução Normativa vigente se verifica que o Plano Distribuição dos projetos culturais deverão destinar **pele menos 10% (dez por cento)** do quantitativo de ingressos ou produtos culturais à população de baixa-renda e ainda, que **20% (vinte por cento) dos mesmos deverão ser comercializados em até R\$ 50,00 (cinquenta reais)**, tendo como referencial o teto do Vale Cultura. Tais percentuais correspondem à, no mínimo, **30% (trinta por cento) direcionados população menos assistida**. Caso os tetos percentuais referentes às cotas do patrocinador e para divulgação não se completarem, o excedente deve ser aplicado em ao menos uma das opções acima.*

*O Plano de Distribuição disciplina ainda que no percentual de 50% (cinquenta por cento) destinado à comercialização a critério do proponente, os valores estão condicionados à apreciação do Ministério da Cultura, conforme indicado no parágrafo único do artigo 28 da Instrução Normativa n. 01/2013, no intuito de assegurar a democratização de acesso, vejamos:*

*"Art. 28. Toda proposta cultural apresentada ao mecanismo de incentivos fiscais do Pronac em que haja previsão de público pagante ou comercialização de produtos deverá conter em seu plano de distribuição:*

*II - o custo unitário dos ingressos ou produtos culturais, observados os seguintes critérios:*





a) *mínimo de vinte por cento para comercialização a preços populares e que não ultrapassem o teto do vale-cultura estabelecido no art. 8º da Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012; e*

b) *até cinquenta por cento para comercialização a critério do proponente;*

*Parágrafo único. O custo unitário referido no inciso II estará sujeito à aprovação do Ministério da Cultura, com vistas a assegurar a democratização do acesso. "*

*(grifo nosso)*

*Ademais, acrescenta-se as medidas apontadas no artigo 30 da citada normativa:*

*"Art. 30. Além das medidas descritas nos artigos anteriores, o proponente deverá prever a adoção de, pelo menos, uma das seguintes medidas de democratização de acesso às atividades, aos produtos, serviços e bens culturais:*

*I - promover a participação de pessoas com deficiência e de idosos em concursos de prêmios no campo das artes e das letras;*

*II - doar, no mínimo, vinte por cento dos produtos materiais resultantes da execução do projeto a escolas públicas, bibliotecas, museus ou equipamentos culturais.*

*acesso franqueado ao público, devidamente identificados, sem prejuízo do disposto no art. 44 do Decreto nº 5.761, de 2006;*

*III- desenvolver atividades em locais remotos ou próximos a populações urbanas periféricas;*

*IV - oferecer transporte gratuito ao público. prevendo acessibilidade à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida e aos idosos;*

*V - disponibilizar na internet a íntegra dos registros audiovisuais existentes dos espetáculos, exposições, atividades de ensino e outros eventos de caráter presencial:*

*VI - permitir a captação de imagens das atividades e de espetáculos e autorizar sua veiculação por redes públicas de televisão;*

*VII - realizar, gratuitamente, atividades paralelas aos projetos, tais como ensaios abertos. estágios. cursos, treinamentos, palestras, exposições, mostras e oficinas, '*

*VIII - oferecer bolsas de estudo ou estágio a estudantes da rede pública de ensino em atividades educacionais ou profissionais desenvolvidas na proposta cultural;*

*IX - estabelecer parceria visando à capacitação de agentes culturais em iniciativas financiadas pelo Poder Público; ou*



*X - outras medidas sugeridas pelo proponente a serem apreciadas pelo Ministério da Cultura. ""*

*Dessa forma, além da análise formal realizada na fase de admissibilidade de propostas, os projetos são submetidos à análise técnica das unidades vinculadas, uma vez que estas possuem peritos com experiência no mercado cultural e nas áreas em que os projetos se inserem. Sendo assim, a emissão do parecer técnico é realizada com observância também ao Plano de Distribuição e aos valores nele contidos.*

*O Ministério da Cultura não dispõe de uma tabela de preços de produtos culturais com vistas a nortear a análise dos valores sugeridos pelo proponente em seu Plano de Distribuição. O formato atual do Plano de Distribuição com destinação, valores e porcentagens é fruto de longos embates com a sociedade por intermédio dos produtores culturais e seus projetos e na Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC, que resultaram no presente modelo que considera de forma equilibrada a realidade do mercado cultural (os recursos de bilheteria são comumente utilizados para a consecução dos projetos em rubricas glosadas ou não submetidas ao PRONAC) e os dispositivos legais.*

Complementarmente, a partir da ciência das recomendações emitidas, a Unidade manifestou-se, através do Despacho nº 0129/2014/CGAPI/DIC/SEFIC/MinC, datado de 05 de junho de 2014, no seguinte teor quanto à recomendação 01:

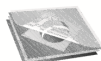
*Concordamos com a recomendação e encaminharemos tal proposta para discussão entre as áreas da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC, com vistas à definição da expressão "produtos culturais" na Instrução Normativa, referente ao mecanismo do Incentivo Fiscal da Lei Rouanet.*

Quanto à recomendação 02:

*Informamos que tal recomendação é realizada pelas unidades vinculadas ao Ministério da Cultura, quando da análise dos projetos com vistas à emissão de parecer técnico, uma vez que os peritos têm conhecimento acerca da prática do mercado cultural, podendo aferir os custos do projeto. Posteriormente, os projetos são analisados na Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC por comissários membros da sociedade civil, bem como pelo empresariado nacional, os quais também possuem capacidade para avaliar se a democratização de acesso está sendo atendida nos projetos submetidos ao Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC.*

*A última instância de aprovação dos projetos, qual seja, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC, analisa as decisões da CNIC, podendo indeferir o projeto cultural caso este não atenda à legislação aplicada ao PRONAC.*

*Ademais, resta atendido o disposto no art. 27 do Decreto 5.761, de 27 de abril de 2007, pelo Ministério da Cultura, tendo em vista que a Instrução Normativa vigente contempla nos arts. 28 e 30 limitações no Plano de Distribuição, bem como determina o atendimento às medidas de Democratização de Acesso.*



## **Análise do Controle Interno:**

Preliminarmente, é necessário enfatizar que, na sequência de normativos disciplinantes do PRONAC, uma série de exigências e limites é estabelecida a ponto de buscar o amplo acesso tanto aos eventos beneficiados quanto aos seus produtos culturais resultantes.

Ademais, com enfoque na novidade trazida pela IN 01/2013 que trata do estabelecimento de índices, em propostas que haja público pagante ou comercialização de produtos, busca-se melhor enquadramento dessa metodologia aos mandamentos legais no tocante à fruição de bens, produtos e serviços culturais, bem como ao exercício das atividades profissionais culturais.

O já delineado princípio da democratização do acesso busca a maior abrangência possível, evitando, ao máximo, a limitação de acesso a atividades, bens e produtos culturais. Faz-se necessário, então, através dos atos e medidas exarados por quem detém a competência de executar a política pública vinculada, no caso o MinC, um maior alinhamento possível, quando da operacionalização do PRONAC, a fim de garantir que os objetivos propostos sejam cumpridos.

É um conjunto de medidas, com fulcro na realidade prática da execução do programa, que buscará garantir, cada vez mais, o objetivo de contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais. Nota-se que, no próprio disciplinamento da questão, várias formas, termos e conceitos são usados na definição que busque garantir a democratização do acesso.

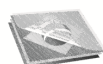
Assim, ressalta-se que o estabelecimento, puro e simples, dos índices na IN 01/2013, para eventos com previsão de comercialização de ingressos ou produtos, não garantem uma coadunação necessária com o preceito da ampla acessibilidade.

O Decreto nº 5761/2006 proporciona o conceito de democratização de acesso ao tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população. Dessa forma, os preços praticados para produtos culturais resultantes de incentivo não podem limitar o alcance da população a tais produtos, uma vez que decorre de recursos públicos renunciados visando, em síntese, promover o acesso da população à cultura.

No que tange ao índice, que recebe, da própria norma, a destinação à livre comercialização ao proponente, é preciso maior reflexão sobre demasiada faixa de autonomia de atribuição de valor. Podendo chegar aos 50 %, essa ampla margem que permite uma valoração livre ao proponente não parece ser compatível com a abrangência buscada, visto ser destinada a quem terá ônus ao acesso de bens e serviços culturais.

Em síntese, como o proponente detém a prerrogativa de definir o preço de comercialização de até 50% dos produtos culturais, restando para a população de baixa renda e para a distribuição gratuita uma faixa de 30% dos produtos e considerando que, em muitos casos, o projeto cultural é realizado integralmente com recursos de renúncia de receitas, essa distribuição se revela desproporcional.

Ainda que a norma estabeleça posterior avaliação do Ministério na valoração desse custo unitário, é necessário o estabelecimento de vários “filtros” ao longo do fluxo de apresentação e admissão do projeto para que, desde seu início, esteja patente a necessidade de democratizar o acesso, através de medidas práticas, e que assim ele se adeque permitindo análise mais aperfeiçoada por quem seja competente, além do cumprimento das diretrizes de democratização do acesso aos bens culturais.



Atenta-se, ainda, sobre a autonomia e competência, na alimentação do Salic, atribuídos a cada envolvido no processo. Foi verificado um rearranjo no layout do Sistema, o qual, segundo manifestação da Unidade, teria contribuído para uma interpretação equivocada desta CGU. Após apontamento feito, a Unidade procedeu a uma readaptação dos dados presentes quanto ao Plano de Distribuição de alguns dos projetos mencionados. No caso em específico, não há outro espaço onde se possa fazer a verificação dos dados correspondentes ao Plano de Distribuição, sendo que uma edição posterior por parte daquele que não alimentou o sistema originariamente pode comprometer a fidedignidade destes dados.

É necessário acrescentar a relevância quanto à dificuldade na mensuração dos produtos, bens e serviços resultantes do apoio recebido, sendo estes abrangidos também pelos índices limitativos da IN 01/2013. Como são abrangidos por essa metodologia e integram as medidas para buscar a democratização do acesso, a definição desses produtos, bens e serviços são essenciais para definir se os índices propostos são suficientes para satisfazer a condição de acessibilidade.

Outro fato que merece destaque é que, no fluxo da proposta, o atendimento às medidas de democratização será levado em conta quando da análise do projeto, em suas instâncias de aprovação. Sendo assim, quanto mais efetivas forem as exigências prévias quanto à definição de valores, maior índice de propostas atendendo-as chegará às unidades de análise.

É importante uma análise minuciosa sobre as medidas existentes, possíveis modificações e agregações entre elas, principalmente quanto ao amplo percentual destinado à livre comercialização do proponente, para que não funcionem em detrimento da democratização do acesso tão reiterada pela Lei.

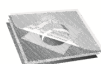
No que tange à regulamentação da democratização de acesso, o Decreto nº 5761/2006 reforça o conceito de democratização de acesso ao tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população. Dessa forma, os preços praticados para produtos culturais resultantes de incentivo não podem limitar o alcance da população a tais produtos, uma vez que decorre de recursos públicos renunciados visando, em síntese, promover o acesso da população à cultura.

Nessa esteira, a Instrução Normativa que regulamenta o mecanismo de incentivo demonstrou incompletude, pois não tratou diretamente da regulamentação dos preços de comercialização dos produtos culturais relacionado diretamente como quesito de acessibilidade da população, ou seja, que os preços devem ser acessíveis à população em geral, instituindo, no entanto, espécie de regime de cotas.

De fato, a norma prevê que o Plano de Distribuição registre o quantitativo de ingressos e o seu custo unitário e que os preços usados na comercialização de obras e ingressos deveriam ser estipulados com vistas à democratização do acesso. No entanto, permanece lacuna de quais seriam os requisitos para garantir a democratização de acesso quando do estabelecimento dos preços, uma vez que não foi tratada a metodologia de tratamentos das informações requeridas no Art.28(IN 01/2013) e seus efeitos na definição dos preços e na aprovação dos projetos, ainda mais que o preço de 50% seja definido a critério do proponente.

Expõe-se, aa seguir, a insuficiência na definição dos limites destinados à gratuidade, à população de baixa renda e à livre comercialização.

Como já reiterado, a maior parcela tem permissão de ser destinada aos setores que não corroboram com a universalidade de acesso, sejam: patrocinadores, divulgação e comercialização a critério do proponente. Mesmo havendo a permissão, via Decreto, para



destinação a patrocinadores, grande margem é destinada para livre atribuição de valores e comercialização ao proponente.

Evidencia-se, no atual molde, a restrição ao acesso, já que, seguindo estritamente seus índices, apenas 30% dos ingressos e produtos estarão aptos a atender o princípio. Esse percentual é dado com a soma entre o que pode ser destinado à população de baixa renda e aos preços populares, que são, de fato, os que vão ao encontro da democratização.

Não obstante a manifestação no sentido de haver projetos apontados que ainda não estavam abarcados pelos índices dispostos nas Instruções Normativas mais recentes, reitera-se que a metodologia de análise se baseou, respectivamente, pela descrição de cada Plano de Distribuição presente no SALIC.

Portanto, os quesitos para distribuição dos ingressos e produtos culturais, para a definição do preço de comercialização, além dos índices percentuais, conforme formulados na Instrução Normativa 01/2013, não garantem a democratização de acesso prevista no Decreto nº 5761/2006.

### **RECOMENDAÇÃO 001**

No disciplinamento da matéria, via Instrução Normativa, estabelecer definição conceitual para “produtos culturais” resultantes do projeto, a fim de trazer consigo grau de precisão que esclareça a todos envolvidos no processo.

### **RECOMENDAÇÃO 002**

No regulamento operacional do mecanismo de Incentivo a projetos culturais, considerando o princípio da democratização de acesso, instituir mecanismos de avaliação que não permitam que os custos unitários do preço dos ingressos ou produtos culturais que podem ser determinados pelos proponentes para comercialização comprometam a acessibilidade da população aos produtos culturais resultantes do Incentivo, garantindo que os preços dos produtos culturais comercializados, decorrentes do PRONAC, não consistam em fator de limitação de acesso à população.

#### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

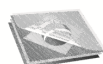
##### **Ausência de sistemática, no âmbito das análises do custo unitário dos ingressos e produtos culturais, que garanta a democratização do acesso.**

Com fulcro nos normativos disciplinantes do incentivo fiscal a projetos culturais, tem-se uma série de parâmetros na busca do atingimento à democratização do acesso, sendo essa democratização um dos princípios norteadores desse instrumento. Desse modo, de forma a garantir que a exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes não sejam restritas, alguns critérios necessitam ser obedecidos, por parte do proponente, na elaboração do seu projeto a fim de ser beneficiário do incentivo.

O Decreto 5761/2006 é enfático ao afirmar que:

*“Art. 27. Dos programas, projetos e ações realizados com recursos incentivados, total ou parcialmente, deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a:*

*I - tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos **mais acessíveis** à população em geral;”*(grifo nosso)



Evidencia-se, então, a preocupação na garantia do acesso irrestrito à população e que os normativos delineadores do Decreto disciplinem o tema nesse sentido. Nessa linha, Instruções Normativas são editadas anualmente para disciplinar o mecanismo do incentivo, sendo que, em sua evolução cronológica, essa cautela no cumprimento da democratização se acentua. A IN 01/2010, no Parágrafo único que tratava do Plano de Distribuição, citava:

*“Na hipótese prevista no caput, os preços de comercialização de obras ou de ingressos serão estipulados com vistas à **democratização de acesso.**”*  
(grifo nosso)

Já a sua versão mais recente, a IN 01/2013, faz referência ao mesmo item que trata da composição do plano e, mais especificamente, do custo unitário de ingresso:

*“O custo unitário referido no inciso II estará **sujeito à aprovação do Ministério da Cultura**, com vistas a assegurar a democratização do acesso.”*(grifo nosso)

Houve, então, um aperfeiçoamento da norma, objetivando o cumprimento e respectiva operacionalização do mandamento geral, atribuindo ao MinC papel fundamental na busca da ampliação do acesso ao projeto ou ação agraciada com o incentivo.

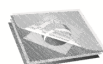
Assim, com foco na exibição e respectiva cobrança de ingressos, o regramento faz, também, uma definição de limites mínimo e máximo de percentuais a serem cumpridos na repartição dos ingressos em eventos onde haja cobrança: limite máximo de 50% do montante total de ingressos passíveis de serem comercializados a critério do proponente e limites mínimos de 10% para distribuição gratuita à população de baixa renda e 20% para comercialização a preços populares.

Depreende-se que, concomitante à obediência de limites impostos na distribuição dos ingressos, é necessário um alinhamento, àqueles passíveis de serem comercializados, com preços razoáveis e que não venham a segmentar ou restringir o acesso. Mesmo havendo a discricionariedade do proponente na atribuição do seu valor, o normativo veio a implantar a necessidade de esse valor passar pelo crivo do MinC no sentido de garantir a efetivação de democratização necessária.

A Unidade, quando questionada a respeito da metodologia ou regulamento existente para a avaliação da acessibilidade dos preços dos ingressos, manifestou-se da seguinte forma (Ofício nº 0224/2013/GAB/SEFIC/MinC, de 11/9/2013):

*“4. A metodologia, utilizada para avaliar se os preços de comercialização de obras ou de ingressos em projetos beneficiados com incentivos fiscais são acessíveis à população em geral, é **aplicada quando da análise técnica desenvolvida, primeiramente, nas unidades vinculadas do Sistema MinC (FUNARTE, FBN, IPHAN, IBRAM, ... ) e, posteriormente, apreciada pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, cujo respaldo encontra-se editado na IN nº 01, DOU de 01/07/2013, onde os preços e condições de comercialização constam definidos em seu art. 28, da seguinte forma**”*

A partir dos esclarecimentos citados, não é dada a metodologia necessária. É feita apenas menção do momento quando esta é aplicada, porém sem referência de seu conteúdo, de como seria o teor dessa metodologia. Constata-se, portanto, a ausência de uma metodologia por parte do MinC em seu papel de analista do valor atribuído ao ingresso pelo proponente. Reiterando-se a insuficiência do cumprimento dos limites quantitativos na destinação dos ingressos para a efetivação da democratização do acesso, cumpre salientar que não foi apresentada uma





sistemática pelo Ministério, no papel de avaliador e julgador dos preços propostos, que pudesse garantir o cumprimento do preceito de acessibilidade.

Nota-se que o proponente detém a prerrogativa de definir o preço de comercialização de até 50% dos produtos culturais, restando para a população de baixa renda e para a distribuição gratuita uma faixa de 30% dos produtos. Considerando que, em muitos casos, o projeto cultural é realizado integralmente com recursos de renúncia de receitas, essa distribuição se revela desproporcional. De forma que, é preciso, especialmente nesses casos, que o preço dos produtos culturais destinados à comercialização pelo proponente também permita a fruição democrática pela população.

Foi solicitado à Unidade gestora do sistema Salic dados afetos aos Planos de Distribuição de projetos culturais beneficiados por incentivos fiscais aprovados a partir de 1/1/2012.

De acordo com a referência das informações encaminhadas à CGU, a extração foi feita na base de dados do Salic (BD SAC) no dia 18/10/2013, portanto, as informações de projetos aprovados abrangem o período compreendido entre 1/1/2012 a 18/10/2013.

Entre 1/1/2012 e 18/10/2013, foram aprovados 11.180 projetos culturais beneficiados com recursos do Mecenato, destes, 10.599 previam a distribuição e/ou comercialização de ingressos ou produtos culturais (94,8% dos projetos culturais). Para os projetos após 1/1/2012, que preveem distribuição e/ou comercialização de produtos culturais, foram feitas consolidações dos dados dos planos de distribuição pelos critérios estabelecidos pelo artigo 28 da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, de 24 de junho de 2013, com a finalidade de realizar a exposição quantitativa da democratização do acesso a bens culturais. Cumpre mencionar que foi utilizado normativo novo para fatos pretéritos devido à ausência de critérios objetivos para o regramento da distribuição e comercialização de ingressos ou produtos culturais na legislação anterior. Portanto, os números apresentados, não caracterizam situações de cumprimento ou descumprimento à legislação vigente, consiste apenas em parâmetro balizador da análise.

Registra-se, também, que os limites dados pela IN nº1/2013 MinC são estabelecidos por projeto cultural e os cálculos, a seguir apresentados, foram efetuados por meio de consolidação de dados, o que não afasta, portanto, valores discrepantes dentro da consolidação que se distanciem dos limites estabelecidos no normativo.

Tomando-se em conta que os campos para inserção dos preços se dividem em normais (faixa destinada à livre comercialização pelo proponente) e promocionais, nos resultados obtidos, merece destaque o alto valor do preço unitário médio de produtos culturais comercializados na faixa destinada aos “preços normais”, de R\$227,18. Ainda, quando se enfoca um produto cultural específico, no caso desfile de carnaval, esse valor chega a um preço médio de R\$818,52.

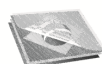
#### **Causa:**

Atuação da Unidade, quando da análise da suficiência de valor (custo unitário), que não vai ao encontro às condições estabelecidas para democratizar o acesso.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Despacho nº 0030/2014-CGAPIIDIC/SEFIC/MinC, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*“Ao tempo que reiteramos os termos do item 4 do Ofício 0224/2013/GAB/SEFIC/MinC, de 11.9.2013 citado, bem como a manifestação referente ao 1º quesito da presente Solicitação de Auditoria, informamos que qualquer análise dos valores médios apurados dos produtos culturais resta prejudicada tendo em vista*





*não se poder ponderar a incidência de projetos fora da curva e/ou eventuais falhas de preenchimento de dados .”*

Complementarmente, a partir da ciência das recomendações emitidas, a Unidade manifestou-se, através do Despacho nº 0129/2014/CGAPI/DIC/SEFIC/MinC, datado de 05 de junho de 2014, no seguinte teor quanto à recomendação 01:

*Informamos que realizaremos o estudo recomendado, com vistas ao aprimoramento das análises e à tentativa de parametrização dos valores comercializados a critério do proponente.*

### **Análise do Controle Interno:**

De acordo com a norma, como forma de garantia a uma não limitação de acesso, uma de suas medidas diz respeito ao papel do Ministério da Cultura para poder fazer a avaliação e adequação do custo unitário atribuído, livremente, quando exista previsão de público pagante ou comercialização de produtos, pelo proponente, na apresentação de Plano de Distribuição da proposta.

Sendo assim, mais uma vez, faz-se essencial a exposição do quão é fundamental o papel do MinC como instância de aprovação do custo unitário de margem para livre comercialização. Ele funcionaria aqui como um filtro para o prosseguimento da proposta, além de ter ingerência em situação que impactará diretamente na democratização da fruição de bens, produtos e serviços.

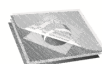
A partir das alegações manifestadas, reitera-se o apontamento pela não exposição de metodologia que venha a obedecer, em dimensão mais ampla, o pleno exercício dos direitos culturais por quem deveria. Mais uma vez é evidenciado apenas o momento em que essa metodologia é aplicada, sem fazer referência a seu teor.

Mesmo levando em consideração a diversidade entre áreas técnicas competentes, é necessário um razoável padrão no estabelecimento e adoção dessa sistemática que definirá a adequação do preço sugerido, livremente, pelo proponente.

A própria alegação de que “o Ministério não dispõe de uma tabela de preços de produtos culturais com vistas a nortear a análise dos valores sugeridos pelo proponente em seu Plano de Distribuição...” corrobora para o fato da necessidade de definição de metodologia expressa e critérios definidos, com o fim de facilitar o impedimento de descabidos valores propostos.

O demonstrativo exposto no levantamento da média de preços praticados, que embasam a constatação em comento, serve como ilustração prática de como alguns valores podem ser avaliados como democráticos mesmo alcançando preços bem inacessíveis e que propiciam segmentação de acesso.

Embora não tenha sido explícita qual a tipologia de “projetos fora da curva”, tomou-se como parâmetro projetos aprovados, entendendo-se que, como tal, não deveriam ser aprovados aqueles com falhas nos Plano de Distribuição, mecanismo de controle e avaliação utilizado pelo MinC para mensurar o cumprimento dos requisitos de distribuição dos produtos culturais. E, ainda, mesmo não se estabelecendo médias, nota-se que determinados produtos culturais beneficiados pelo Pronac possuem preços que podem vir a ser considerados não acessíveis pela população, conforme o exemplo anteriormente citado neste tópico.



## **RECOMENDAÇÃO 001**

No contexto das competências da Secretaria, realizar estudos para estabelecer metodologia, modelo ou parâmetros que possam ser utilizados pelo Ministério como subsídio na avaliação de custo unitário de ingressos ou produtos culturais destinados à comercialização pelas proponentes que pleiteiem benefícios do Incentivo seja acessível à população em geral e evite eventual espécie de enriquecimento ou arrecadação indevida pela proponente.

### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Indefinição da destinação dos recursos provenientes da arrecadação na cobrança de ingressos.**

Como hipótese prevista e permitida no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura, a proposta cultural pode conter a previsão de público pagante. A partir daí, para que essa possibilidade se efetive, é necessário que uma série de exigências, especificamente no Plano de distribuição, seja atendida. Após o atendimento, fica um percentual de ingressos, a critério do proponente, comercializável.

Tomando como referência, em ordem de detalhamento, a Lei 8313/91, o Decreto 5761/06 e as respectivas Instruções Normativas, editadas anualmente, nota-se pouco disciplinamento do papel que a arrecadação permitida, desses ingressos, desempenha na composição do valor do projeto e da sua respectiva destinação após arrecadada.

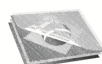
Assim, podendo haver programas, projetos e ações realizados com recursos incentivados, total ou parcialmente, não há uma definição estabelecida, no caso da cobrança de ingresso, sobre o impacto dessa receita auferida na definição do valor incentivado. Ou seja, a previsão de receita arrecadada, obrigatória na apresentação do Plano de Distribuição, está dissociada do valor, seja parcial ou total, do projeto a ser incentivado. É necessário razoável coerência entre esses valores, evitando assim desproporcionalidade entre arrecadação obtida e o valor necessário para realização do projeto ou ação.

É fundamental um regramento nesse sentido, já que, mesmo havendo a obediência a um valor coerente do ingresso, buscando a democratização do acesso, na faixa de ingressos comercializáveis, poderá representar parcela significativa de recursos sem destinação definida. Em uma situação hipotética, poderá ocorrer uma arrecadação que até venha a superar o valor integral proposto do projeto, sem que haja um tratamento adequado destes recursos em favor da valorização e estimulação da cultura nacional.

Sem uma definição precisa sobre as destinações desse valor arrecadado, ocasiões que não se coadunam com as diretrizes do Programa estarão bem suscetíveis de ocorrer como, por exemplo, o enfoque, pura e exclusivamente, mercadológico por parte do proponente. A canalização de recursos para o setor, de modo à facilitação ao acesso às fontes de cultura, à promoção da produção cultural, ao apoio e difusão à produção de bens culturais, entre outros, poderia ser relevada a segundo plano, priorizando o caráter comercial e lucrativo do projeto.

Nessa linha, mostra-se necessário e relevante, para o cumprimento dos objetivos a que o Programa se destina, a normatização e tratamento tanto da representatividade que essa arrecadação terá no valor do projeto quanto da destinação da receita auferida com a respectiva comercialização dos ingressos.

Para ilustrar, expõe-se o total de receita obtida pela comercialização de ingressos e produtos culturais no período, entre 1/1/2012 e 18/10/2013, para os quais são previstos a comercialização de ingressos ou produtos culturais, foi de R\$1.483.164.957,91, sendo que 81%



desta receita, ou seja, R\$ 1.199.004.891,53 (o que corresponde a aproximadamente 27% da captação total autorizada para os projetos com produtos sujeitos a comercialização), são referentes aos seguintes produtos culturais: Espetáculo de Artes Cênicas, Apresentação Musical, Festival/Mostra e Livro.

PRODUTO CULTURAL	QTD DE PROJETOS CULTURAIS	TOTAL DA RECEITA COM COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS	% RECEITA TOTAL
Espetáculo de Artes Cênicas	1718	713.726.870,91	48%
Apresentação Musical	831	224.149.566,17	15%
Festival/Mostra	376	135.631.084,04	9%
Livro	1198	125.497.370,41	8%
Outros	1093	284.160.066,38	19%
<b>TOTAL</b>	<b>5216</b>	<b>1.483.164.957,91</b>	<b>100%</b>

**Causa:**

Inexistência de parâmetros, em normativo, que venham estabelecer a destinação de recursos, dos produtos comercializados, a fim de haver alinhamento com os objetivos da Lei Rouanet.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

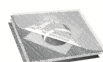
Por meio do Despacho nº 0030/2014-CGAPIIDIC/SEFIC/MinC, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*A arrecadação prevista com a venda dos produtos culturais constante dos Planos de Distribuição é sempre uma estimativa com base na venda total da tiragem do produto cultural. Há que se ponderar também a legitimidade do ganho, em níveis razoáveis, por parte do produtor cultural. Ressalvamos que para um projeto cultural comercial, com retorno de público assegurado, não interessa a busca por incentivos fiscais do Pronac basicamente em função da limitação de renda, valores e destinação dos produtos culturais, imposta pelo artigo 28 da IN 01/2013.*

*Por fim, comunicamos que este Despacho atende às constatações 00 1,002. 003 e 004 desta Auditoria, cabendo à Coordenação-Geral de Prestação de Contas da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC prestar informações quanto à constatação n.o 005.*

Complementarmente, a partir da ciência das recomendações emitidas, a Unidade manifestou-se, através do Despacho nº 0129/2014/CGAPI/DIC/SEFIC/MinC, datado de 05 de junho de 2014, no seguinte teor quanto à recomendação 01:

*A legislação aplicada ao PRONAC não veda a utilização, pelo proponente, dos recursos oriundos da comercialização dos ingressos e dos produtos culturais.*



Quanto à Recomendação 002:

*Não é possível, a priori, determinar se os projetos terão a captação total de recursos incentivados. Tal medida somente é possível quando da inscrição de propostas que estejam contempladas em seleção pública.*

### **Análise do Controle Interno:**

Estabelecendo a análise, a partir da possibilidade de cobrança por parte do proponente, foram apontadas lacunas e imprecisões apontadas no sentido da destinação da possível renda auferida, além da desproporcionalidade entre arrecadação obtida e o valor necessário para realização do projeto ou ação.

Ainda com relação à possibilidade de financiamento, seja ele integral ou parcial, do projeto, buscou-se alertar sobre a possibilidade de dissociação entre valor financiado e respectiva arrecadação, podendo esta última ultrapassar e não possuir destinação estabelecida.

Parte-se do pressuposto que, pelo fato de o proponente já conseguir o financiamento a seu projeto e que as premissas do PRONAC convergem para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, poderia haver uma otimização dos recursos excedentes em prol das políticas culturais.

Busca-se o fortalecimento dos objetivos prioritários do PRONAC, estabelecidos no normativo maior, qual seja a Lei 8313/91 (Lei Rouanet), que buscam democratizar o acesso, além de estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira. É necessário atentar para o risco da possibilidade destes objetivos serem preteridos e que o viés mercadológico lucrativo se estabeleça com importância maior.

Com delineamentos mais precisos, esse disciplinamento no estabelecimento da destinação dos recursos, minimizaria os riscos supracitados, além de dar robustez aos objetivos que norteiam o programa.

Não parece razoável a afirmação da Unidade de que “para um projeto cultural comercial, com retorno de público assegurado, não interessa a busca por incentivos fiscais do Pronac basicamente em função da limitação de renda, valores e destinação dos produtos culturais, imposta pelo artigo 28 da IN 01/2013” pelo fato de que, mesmo havendo a limitação para a comercialização, o proponente tem a possibilidade de ter seu projeto integralmente financiado, sem nenhum ônus que haveria, ainda contando com a possibilidade de 50% da carga de ingressos e produtos comercializáveis a critério do proponente.

Consolidando os entendimentos citados, mostra-se como primordial maior disciplinamento quanto ao tema e uma reflexão sobre a relação previsão de arrecadação e valor do projeto ante os mandamentos e objetivos do PRONAC estabelecidos em Lei.

### **RECOMENDAÇÃO 001**

Regulamentar a destinação das receitas arrecadadas com a comercialização dos ingressos e produtos culturais, visando sua utilização em prol do fomento de atividades culturais, conforme os objetivos do PRONAC, fazendo a distinção entre aqueles que conseguirem captação total e parcial.

### **RECOMENDAÇÃO 002**

No caso de projeto integralmente financiado pelo mecanismo de incentivo, com captação total de recursos, não permitir a comercialização de ingressos ou produtos culturais decorrentes,



salvo nos casos em que a renda ou arrecadação seja revertida para o desenvolvimento de atividades culturais.

## 2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

### 2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

#### 2.1.1 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO

##### 2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

#### **Insuficiência no monitoramento e nas análises das prestações de conta no cumprimento do Plano de distribuição.**

Sob a perspectiva da distribuição dos quantitativos estabelecidos, verifica-se que há tendência de obediência aos limites estabelecidos pela IN 01/2013 como ilustrado a seguir:

O quadro a seguir apresenta a consolidação dos dados quantitativos da destinação de ingressos ou produtos culturais, bem como o cálculo dos seus percentuais para comparação com os limites estabelecidos pela IN MinC nº1/2013:

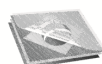
PRODUTO CULTURAL	QTD DE PROJETOS CULTURAIS	QTD PRODUTOS DESTINADOS A PATROCINADOR	QTD PRODUTOS DESTINADOS A DIVULGAÇÃO	QTD PRODUTOS DESTINADOS A BAIXA RENDA	% QTD PRODUTOS DESTINADOS A PATROCINADOR	% QTD PRODUTOS DESTINADOS A DIVULGAÇÃO	% QTD PRODUTOS DESTINADOS A BAIXA RENDA
Espectáculo de Artes Cênicas	2.407	2.415.908	2.291.455	2.027.295.438	0,12%	0,11%	98,82%
Apresentação Musical	2.108	1.698.447	7.145.093	1.039.825.213	0,16%	0,68%	98,55%
Festival/Mostra	1.059	710.435	2.054.671	192.008.027	0,36%	1,03%	96,34%
Livro	1.492	549.311	387.770	3.713.967	7,93%	5,60%	53,63%
Outros	4.114	40.577.480	289.066.018	2.028.257.413	1,68%	11,95%	83,88%
<b>TOTAL</b>	<b>11.180</b>	<b>45.951.581</b>	<b>300.945.007</b>	<b>5.291.100.058</b>	<b>0,80%</b>	<b>5,25%</b>	<b>92,32%</b>

Porém, no tocante ao monitoramento e respectiva prestação de contas, por parte do MinC, faz-se necessária, inicialmente, a definição de itens comprobatórios robustos, que busquem a aferição precisa do cumprimento do Plano de Distribuição proposto adequado aos normativos e preceitos vigentes.

São variados itens sujeitos a essa comprovação, principalmente por envolverem destinatários previamente definidos e com percentuais estabelecidos. Essa exigência se acentua no tocante à distribuição à população de baixa renda e respectiva identificação do beneficiado.

Quando da análise referente a tal aspecto, foi feito o seguinte posicionamento pela Unidade, via Memorando n. 0548/2013-CGAA V/DIC/SEFIC/MinC, DE 31/10/2013, encaminhado a esta CGU por meio do Ofício nº . 0304/2013/GAB/SEFIC/MINC, de 31/10/2013, conforme a seguir:

*5.1. Inicialmente, cabe registrar que a Instrução Normativa Nº 01/2013, de 24/06/2013, publicada em 01/07/2013 no Diário Oficial da União, traz em seu texto alterações quanto à forma de distribuição de ingressos e produtos culturais, bem como quanto ao custo unitário desses.*



5.2 Ainda, que no artigo 109 da referida Instrução Normativa consta o seguinte:

*“As disposições desta Instrução Normativa aplicam-se aos projetos em andamento a partir de sua entrada em vigor, respeitados os direitos adquiridos.”*

5.3. Baseado no artigo acima, parte em negrito, visto que o Plano Básico de Distribuição foi aprovado inicialmente pela área técnica e pela Comissão acional de Incentivo à Cultura, bem como no § 1, do artigo 47, o qual dispõe que *“O projeto aprovado em portaria vincula as partes, não sendo cabível alteração unilateral de seus termos e condições por parte do proponente ou do Ministério da Cultura”*, informa-se projetos culturais aprovados anteriores a nova Instrução Normativa estão sendo analisados considerando o Plano Básico de Distribuição aprovado à época, não sendo consideradas as alterações em vigor desde 01/07/2013.

5.4. Dessa forma, informa-se que, para os projetos aprovados após a publicação da Instrução Normativa nº 01/2013, serão consideradas as novas alterações constantes no art. 28 da referida Instrução Normativa.

5.5. Ressalta-se que, visto que a atual Instrução Normativa entrou em vigor em 01/07/2013 e que são atuais as definições de percentagem quanto à distribuição de ingressos e produtos culturais gratuitos, **esta Secretaria está aprimorando os procedimentos necessários à comprovação de distribuição destes produtos culturais de forma a atender ao estabelecido nas alíneas "a" e "b", do inciso II. do art. 4º do Decreto nº 6.135.**

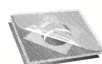
5.6. Por fim, informa-se que, para as análises em projetos anteriores as novas definições, estão sendo encaminhadas pelo proponente, a título de comprovação de distribuição, declarações de recebimento com nome e dados dos beneficiários, listas de presenças, cópias de Aviso de recebimento, bem como demais documentos comprobatórios de distribuição que se fizerem necessários.”(grifo nosso)

Desta forma, resta evidenciado a alegação da Unidade no sentido de que não conseguiu aprimorar os mecanismos necessários ao cumprimento das atualizações previstas da IN 01/2013, não havendo, nesse intervalo de tempo, implementação de ações que busquem aprimorar a prestação de contas dos projetos.

Portanto, a confirmação de itens abaixo, que se fazem a base da prestação do cumprimento do Plano de Trabalho, é necessária por meios confiáveis e legítimos:

- Número de ingressos ou produtos culturais distribuídos
- Recebimento de ingressos ou produtos culturais aos destinatários devidos
- Preço democrático na faixa comercializável pelo proponente
- Número de ingressos destinados a preços populares
- Quantidade destinada a patrocinadores e divulgação

Ainda, assim, na avaliação da ausência de prestação de contas da execução do Plano de Distribuição de projetos culturais beneficiados com recursos de renúncia tributária, houve o seguinte posicionamento pela Unidade:





*“3.1 Os projetos citados no parágrafo I deste documento que estão na situação "apresentou prestação de contas" ainda passarão pela análise do objeto. Informa-se ainda que todos os proponentes serão diligenciados para que apresentem, de forma detalhada, a comprovação da execução do plano de distribuição dos projetos de acordo com o que foi aprovado por este Ministério, comprovando a quantidade de ingressos ou produtos culturais efetivamente destinados aos patrocinadores, para divulgação, comercialização a preços normais e promocionais, bem como a receita total arrecadada.*

*3.2 Quanto ao projeto 12 5683, informa-se que já foi iniciada a sua análise e está na situação "pré-análise de prestação de contas/diligência". Ocorre que o proponente já foi diligenciado para que apresente comprovação quanto aos preços de ingressos e quanto aos ingressos destinados ao patrocinador, no entanto, será novamente diligenciado para que apresente, também, esclarecimentos quanto aos ingressos destinados à divulgação, bem como quanto à distribuição de ingressos em quantidade menor do que a estabelecida no seu Plano de Distribuição.*

*3.3 Cabe registrar que a obrigatoriedade de distribuição de ingressos gratuitamente à população de baixa renda só foi instituída pela Instrução Normativa nº 01/2013, de 24/06/2013, publicada em 01/07/2013 no Diário Oficial da União. Considerando o artigo 109 da referida Instrução Normativa que diz que "as disposições desta Instrução Normativa aplicam-se aos projetos em andamento a partir de sua entrada em vigor, respeitados os direitos adquiridos.", bem como o g 1º, do artigo 47, o qual dispõe que "O projeto aprovado em portaria vincula as partes, não sendo cabível a alteração unilateral de seus termos e condições por parte do proponente ou do Ministério da Cultura", informa-se que projetos culturais aprovados anteriores à nova Instrução Normativa estão sendo analisadas considerando o Plano Básico de Distribuição aprovado à época. não sendo consideradas as alterações em vigor desde 01/07/2013.*

*Nesse sentido frise-se que, para os projetos aprovados anteriormente à publicação da Instrução Normativa nº 01/2013, há a obrigatoriedade de distribuição gratuita de ingressos, no entanto, não precisa ser necessariamente à população de baixa renda.*

*5. Quanto ao item 7, o qual menciona a distribuição de ingressos gratuitamente para a Representação Regional Sul do Ministério da Cultura (30 ingressos no âmbito do projeto de Pronac 12 2258 e 30 ingressos para o projeto de Pronac II 14388), informa-se que serão solicitados os esclarecimentos quanto a destinação destes ingressos e adotadas as medidas cabíveis quanto ao caso.*

*6. Vale mencionar que foram anexadas cópias da Solicitação de Auditoria 201316985/00 I nos projetos em questão para que os registros acima citados sejam verificados durante as análises.”*





Conclui-se, a partir daí, a admissão de um passivo em análises entre os Planos de Distribuição propostos como o que foi, de fato, realizado, porém de suma importância faz-se reiterar que, para os projetos ainda não abrangidos pelos índices da IN 01/2013, o parâmetro para aferição das citadas deficiências foram os dados estabelecidos pelo proponente na apresentação dos respectivos Planos de Distribuição.

A fim de verificar a ocorrência de acessibilidade por meio da democratização de acesso, foi feita amostra a partir de projetos culturais das áreas culturais de artes cênicas e musicais que, por meio do mecanismo do mecenato, foram beneficiários de recursos provenientes de renúncia de receitas tributárias e foram aprovados e executados nos exercícios de 2012 e 2013, com situação de prestação de contas apresentada, em análise pelo órgão concedente ou com prestação de contas aprovada.

Como resultado, conforme evidenciado na Solicitação de Auditoria nº 201316985/001, constatou-se a ausência de prestação de contas da execução Plano de Distribuição de projetos culturais beneficiados com recursos de renúncia tributária, a ausência de prestação de contas dos ingressos destinados a patrocinador de projeto cultural, Ausência de prestação de contas dos ingressos destinados à divulgação do projeto cultural, a ausência de prestação de contas dos ingressos de projetos culturais destinados à distribuição gratuita a pessoas de baixa renda, ausência de prestação de contas dos ingressos de projetos culturais destinados à comercialização, dentre outras evidências da inexistência de mecanismos de controle para prover a democratização de acesso aos produtos culturais e, ainda, a insuficiência no monitoramento e nas análises das prestações de conta no cumprimento do Plano de distribuição.

**Causa:**

Ineficiência da Unidade no cumprimento de sua competência em análise das prestações de contas, especificamente quanto aos Planos de Distribuição.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação quanto a essa recomendação. Sendo assim, mantém-se posicionamento exarado anteriormente.

**Análise do Controle Interno:**

Não houve manifestação quanto a essa recomendação. Sendo assim, mantém-se posicionamento exarado anteriormente.

***RECOMENDAÇÃO 001***

Para os Pronacs 124348, 1114388, 123579, 125683, 126490, 124309, 126883, 128974, 122258 e 129008 não aprovar as prestações de contas enquanto não comprovados os respectivos cumprimentos dos Planos de Distribuição.

***RECOMENDAÇÃO 002***

No disciplinamento da matéria, estabelecer uma definição de itens comprobatórios robustos, que busquem a aferição precisa do cumprimento do Plano de Distribuição proposto.

***RECOMENDAÇÃO 003***

Promover o aprimoramento do sistema Salic de forma que os proponentes lancem, quando da execução, a comprovação do cumprimento do Plano de distribuição.



### III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens:

**1.1.1.1** - Insuficiência de normativo do MinC em definir a democratização de acesso a produtos culturais decorrentes do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

Recomendações:

**01** - No disciplinamento da matéria, via Instrução Normativa, estabelecer definição conceitual para “produtos culturais” resultantes do projeto, a fim de trazer consigo grau de precisão que esclareça a todos envolvidos no processo.

**02** - No regulamento operacional do mecanismo de Incentivo a projetos culturais, considerando o princípio da democratização de acesso, instituir mecanismos de avaliação que não permitam que os custos unitários do preço dos ingressos ou produtos culturais que podem ser determinados pelos proponentes para comercialização comprometam a acessibilidade da população aos produtos culturais resultantes do Incentivo, garantindo que os preços dos produtos culturais comercializados, decorrentes do PRONAC, não consistam em fator de limitação de acesso à população.

**1.1.1.2** - Ausência de sistemática, no âmbito das análises do custo unitário dos ingressos e produtos culturais, que garanta a democratização do acesso.

Recomendação:

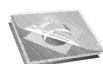
**01** - No contexto das competências da Secretaria, realizar estudos para estabelecer metodologia, modelo ou parâmetros que possam ser utilizados pelo Ministério como subsídio na avaliação de custo unitário de ingressos ou produtos culturais destinados à comercialização pelas proponentes que pleiteiem benefícios do Incentivo seja acessível à população em geral e evite eventual espécie de enriquecimento ou arrecadação indevida pela proponente.

**1.1.1.3** - Indefinição da destinação dos recursos provenientes da arrecadação na cobrança de ingressos.

Recomendações:

**01** - Regular a destinação das receitas arrecadadas com a comercialização dos ingressos e produtos culturais, visando sua utilização em prol do fomento de atividades culturais, conforme os objetivos do PRONAC, fazendo a distinção entre aqueles que conseguirem captação total e parcial.

**02** - No caso de projeto integralmente financiado pelo mecanismo de incentivo, com captação total de recursos, instituir mecanismos que possibilitem garantir a democratização de acesso ou o acesso à população em geral aos produtos culturais resultantes e evitar eventual desproporcionalidade e desarrazoabilidade na arrecadação de comercialização de produtos integralmente custeados pelo Incentivo, com vistas a cumprir os objetivos e os princípios de acesso ao PRONAC.



**2.1.1.1** - Insuficiência no monitoramento e nas análises das prestações de conta no cumprimento do Plano de distribuição.

Recomendações:

**01** - Para os Pronacs 124348, 1114388, 123579, 125683, 126490, 124309, 126883, 128974, 122258 e 129008 não aprovar as prestações de contas enquanto não comprovados os respectivos cumprimentos dos Planos de Distribuição.

**02** - No disciplinamento da matéria, estabelecer uma definição de itens comprobatórios robustos, que busquem a aferição precisa do cumprimento do Plano de Distribuição proposto.

**03** - Promover o aprimoramento do sistema Salic de forma que os proponentes lancem, quando da execução, a comprovação do cumprimento do Plano de Distribuição.

Por fim, convém informar que a eventual ausência de assinatura de servidores que atuaram nesta ação de controle decorre de impedimentos legais, como férias, licenças, dentre outros.

