

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 034.369/2011-2

Natureza: Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Secretaria Executiva do Ministério da Cultura

Representante: Ministério Público junto ao TCU, Procurador-Geral, Dr. Paulo Soares Bugarin.

Representação Legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DO MP/TCU. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APROVAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PREVISTOS NA LEI ROUANET (LEI 8.313/1991) A PROJETOS COM POTENCIAL LUCRATIVO. NECESSIDADE DE OS PROJETOS ATENDEREM ÀS FINALIDADES DO PRONAC. VERIFICAÇÃO DE DISTORÇÕES. AVANÇO NORMATIVO. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da lavra do AUCE José de Freitas Lima Filho (peça 29), que contou com o de acordo da Titular da Unidade Técnica (peça 31):

“Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto a TCU (MP/TCU), com fundamento no art. 81, inc. I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 237, inc. VII, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), na qual são relatados indícios de irregularidades no apoio concedido pelo Ministério da Cultura (MinC) ao evento denominado *Rock in Rio*, em 2011, para o qual teria sido autorizada a destinação de R\$ 12,3 milhões por meio do mecanismo de incentivo fiscal instituído pela Lei 8.313/91 (Lei Rouanet).

HISTÓRICO

Em síntese, as supostas irregularidades teriam sido:

- a) autoridades e servidores do MinC, responsáveis pela apreciação do projeto, foram contemplados com ingressos para participar do evento;
- b) a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) apoiou o projeto com o montante de R\$ 2,2 milhões;
- c) a autorização para a captação de recursos contrariou pareceres técnicos, que contestaram a relação entre o volume de verbas públicas destinadas a projeto de potencial lucrativo sem a exigência de contrapartida e que alertaram para o fato de que a Lei 8.313/91 visa a facilitar o acesso a eventos culturais e a apoiar projetos que têm maior dificuldade para conseguir financiamentos;
- d) o MinC vem utilizando rol de categorias de segmentos culturais bem mais amplo do que o previsto no art. 18 da Lei Rouanet, o que resulta em aumento indevido no número de projetos que são viabilizados totalmente com recursos públicos, sem contrapartida privada, fato esse que já foi objeto de recomendações nos Relatórios das Contas de Governo de 2006 e de 2008.

Para o MP/TCU, deve-se questionar, além dos indícios acima, a concessão de apoio a festival que não teria problemas para obter patrocínios privados e que teve receitas próprias estimadas em R\$ 34 milhões. Nesse sentido, o apoio a evento lucrativo como o *Rock in Rio*, ante a escassez de recursos para a cultura, indicaria inversão de prioridades, com possível desvirtuamento do sentido da Lei Rouanet. Diante disso, o *parquet* solicitou que o Tribunal ‘avalie a correta concessão desses incentivos fiscais sob o enfoque das normas regentes da matéria e os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade’.

Na instrução precedente (peça 2), a Unidade Técnica (UT) propôs diligência para subsidiar a análise das questões levantadas pelo MP/TCU. Além disso, diante de notícias veiculadas na imprensa,

agregou à diligência pedido de informações sobre o evento denominado SWU, também realizado em 2011, que teria sido beneficiado com a autorização para captação de R\$ 6,2 milhões por meio de incentivo fiscal.

Dentre as supostas irregularidades noticiadas para esse evento, destacavam-se:

- a) o projeto teria sido aprovado pelo MinC mesmo com pareceres contrários ao seu deferimento;
- b) o projeto não atenderia a legislação porque o preço dos ingressos não era acessível para a população em geral;
- c) os períodos de realização da pré-produção e do evento estariam inadequados;
- d) a planilha orçamentária não discriminaria gastos e incluiria despesas supostamente desnecessárias, como locação de sete helicópteros, despachante (por R\$ 102 mil) e aluguel de caminhões (por R\$ 52 mil);
- e) as informações sobre a equipe técnica e os respectivos custos não seriam claras; e
- f) o gasto com produtor musical seria de R\$ 40 mil, enquanto assistentes de produção receberiam entre R\$ 30 mil e R\$ 84 mil.

EXAME TÉCNICO

1. Manifestação do MinC – Resposta à Diligência

Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1393/2011-TCU/Secex-6 (peça 5), de 29/12/2011, o MinC apresentou, tempestivamente, as seguintes informações e/ou esclarecimentos, que constam nas peças 6 e 7:

a) o evento *Rock in Rio 2011*, Pronac 106487, proposto pela empresa Dream Factory Comunicação e Eventos Ltda. (CNPJ 04.458.217/0001-09), na modalidade patrocínio, teve autorizada a captação de R\$ 12.301.586,94, dos quais foram efetivamente captados R\$ 6.695.167,86 (peça 6, p. 2-3);

b) o evento SWU 2011, Pronac 103278, proposto pela empresa D+Brasil Entretenimento, Conteúdo e Comunicação Total Ltda. (CNPJ 03.334.089/0001-10), também na forma de patrocínio, teve autorizada a captação de R\$ 6.252.233,00. Entretanto, como não foi efetivamente captado qualquer valor, o projeto veio a ser arquivado depois de expirados os prazos de captação e de execução (peça 6, p. 2-3);

c) ambos os projetos foram enquadrados, desde a análise inicial, no art. 26 da Lei 8.313/91, uma vez que tratavam da área de música e não se encaixavam no perfil de música instrumental ou erudita disposto no § 3º do art. 18 da Norma. Festivais de música são enquadrados, pelo MinC, no segmento música popular (peça 6, p. 2-3);

d) no caso do Projeto *Rock in Rio 2011*, o MinC recebeu quatro ingressos por dia de realização, no total de 28 tíquetes, os quais foram sorteados entre os servidores que demonstraram interesse, já que havia custos de deslocamento e hospedagem envolvidos. O fato não contrariaria quaisquer dos incs. do art. 5º da Lei 8.027/90, que estipula as normas de condutas para os servidores civis da União. A Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC), unidade responsável pelo processo, entende que a fruição de ingressos, recebidos como cortesia, contribui para o crescimento profissional dos servidores, que passam a conhecer melhor o setor no qual atuam. A Sefic menciona que o Código de Ética dos Servidores do MinC (peça 6, p. 15-16), no seu art. 13, § 2º, não considera como presentes/brindes artigos que não tenham valor comercial, ou que sejam distribuídos de forma generalizada aos agentes públicos, e determina o sorteio entre servidores, se a quantidade for insuficiente para todos. Informa, ainda, que todos os ingressos trazem registros como 'CORTESIA' ou 'VALOR 0,00', sendo, por isso, invendáveis. A Secretaria argumenta, também, que seria dever do MinC observar os eventos apoiados, como forma de gerir os resultados do mecanismo de incentivo fiscal, que envolveu, somente em 2011, valores da monta de R\$ 1,35 bilhão. Por fim, a Sefic informou que a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) abordou a questão no Relatório de Auditoria SFC 201118310, onde restou consignado que as ações da Secretaria deveriam ser revistas ou alteradas, pois estariam dissonantes com a legislação, em especial com a Lei 8.112/90 e com o Código de Ética do Servidor Público Federal (Decreto 1.117/94), de modo que a SFC efetuou recomendações para restringir ocorrências da espécie. Em arremate, a Sefic informou que, desde 1/11/2011, suspendeu o recebimento das ditas cortesias, quando afetas a produtos culturais resultantes de projetos beneficiados pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) (peça 6, p. 4-7);

e) não houve ônus para o MinC, com diárias e passagens, com a fruição dos ingressos acima referidos, os quais foram recebidos pelos servidores em caráter particular. Do ponto de vista institucional, houve quatro visitas às instalações do evento durante as fases de pré-organização e de execução, cujos processos de concessão de diárias e passagens foram juntados às p. 19-67 da peça 6 (peça 6, p. 8-9);

f) o MinC não tem conhecimento sobre o recebimento de ingressos de cortesia relativos ao evento SWU 2011 (peça 6, p. 4);

g) quanto à recomendação constante da alínea *c* do item VII do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2008, aprovado por meio do Acórdão 1.228/2009-TCU-Plenário (no sentido de que o MinC ‘discipline, em ato normativo, o detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo art. 18 da Lei 8.313/91, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no § 3º do referido art.’), o Ministério informou que o comando foi ratificado por meio do item 9.1.1.1 do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, e que teria sido cumprido por meio da Portaria-MinC 116, de 29/11/2011 (DOU de 1/12/2011), copiada na peça 7, p. 309-312 (peça 6, p. 9-10);

Cópias integrais dos processos de incentivo fiscal em questão foram anexadas à resposta do MinC e constam na peça 6 e 7 destes autos.

2. Análise – Projeto *Rock in Rio 2011* (Pronac 106487 – peça 6, p. 231-301; peça 7, p. 1-306; peça 6, p. 198-230)

A Sefic confirma ter ocorrido o recebimento de 28 ingressos do *Rock in Rio* por servidores. O fato sinalizaria eventual infração administrativa disciplinar, irregularidade cuja apuração, segundo jurisprudência majoritária do Tribunal (Acórdãos 495/2008-TCU-Plenário e 2.906/2009-TCU-Plenário, por exemplo), escapa à atuação do controle externo.

Apesar da repercussão negativa do fato na imprensa, não há evidência de que tenha ocorrido ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade. De toda sorte, a própria unidade tomou providências corretivas e preventivas (*vide* o art. 102 da Instrução Normativa-MinC 1/2012, peça 10, p. 7) e o Controle Interno recomendou, entre outras ações, a adequação do Código de Conduta do Servidor do MinC às diretrizes do Código de Ética dos Servidores Cívicos do Poder Executivo, estabelecido pelo Decreto 1.171/94, o que já foi providenciado pelo MinC.

Em relação ao patrocínio concedido pela ECT ao evento, verifica-se que a empresa pública foi, efetivamente, o segundo maior incentivador do projeto, tendo aportado R\$ 1.575.167,86, ou 23,5% dos R\$ 6.695.167,86 captados (peça 6, p. 11-12). O fato não é vedado. Na verdade, segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (RPPCPR) relativo a 2011 (peça 9, p. 253), empresas estatais federais foram responsáveis por 24% dos recursos captados com renúncia fiscal para o setor cultural nesse exercício, sendo que, em 2010, essa participação situou-se em torno de 21%.

Esclareça-se que não é o fato de haver patrocínio de empresa pública que fundamenta a atuação do Tribunal nesta representação, e sim a competência atribuída ao controle externo pelo art. 70, *caput*, da CF/88 e pelo art. 1º, § 1º, da Lei 8.443/92, para exercer a ‘fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas’. (grifo nosso)

No que se refere à utilização, pelo MinC, de rol de categorias de segmentos culturais bem mais amplo do que o previsto no art. 18 da Lei Rouanet, verifica-se que o *Rock in Rio 2011* foi incentivado por meio da isenção regulada pelo art. 26 da Lei, de modo que a contestação do MP/TCU não se aplica, neste particular. O tema será discutido novamente, no tópico 4.3 no que se refere ao conjunto de projetos culturais incentivados pelo Ministério.

Quanto à possível contrariedade a pareceres técnicos, o que se constata nos autos é que a manifestação do parecerista técnico, feita em 1/10/2010, foi pela aprovação do projeto, apesar de ter consignado ressalvas e recomendações, conforme transcrição que se segue (peça 6, p. 252-258):

‘Há receita prevista na ordem de R\$ 34.272.000,00, sendo 58,04% maior do que o valor solicitado, fator que, embora não seja impeditivo, deva ser considerado pelos Conselheiros, a fim de se solicitar uma maior contrapartida por parte dos organizadores do evento (observar os valores dos ingressos, na ordem de R\$ 170,00 - normal e R\$ 85,00 - promocional).

Sobre a democratização, o proponente informa que as entidades que serão beneficiadas com a doação dos ingressos serão escolhidas em conjunto com as Secretarias Municipal e Estadual de Educação do Estado do RJ, tão logo o projeto seja aprovado e captado, mas não informa números nem porcentagem de ingressos. Tendo em vista o perfil do projeto, sugerimos a CNIC especial atenção a este aspecto e no que diz respeito a determinação de informação do quantitativo de ingressos gratuitos e recomendamos ao proponente que, antes da primeira apresentação, informe ao MinC a quantidade de ingressos gratuitos ou seu percentual’.

Dos R\$ 19.892.316,00 de incentivo fiscal solicitado pelo proponente, o parecerista, após promover diligências, sugeriu a aprovação de R\$ 12.301.586,94. A diferença deveu-se, principalmente, à adequação de itens orçamentários aos valores de mercado e ao porte do projeto e à glosa de valores tidos como não vinculados a atividades culturais. A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC, em sua análise ocorrida em 7/10/2010, acompanhou o parecer técnico integralmente, sem apontar divergência (peça 6, p. 260-261).

No entanto, no Comunicado de Aprovação de Projetos encaminhado à Dream Factory Comunicação e Eventos Ltda. em 29/10/2010, a proponente foi comunicada de que seu projeto havia sido aprovado, entre outros, nos seguintes termos (peça 6, p. 292-293):

‘(...) Há receita prevista na ordem de R\$34.272.000,00, sendo 58,04% maior do que o valor solicitado, fator que embora não seja impeditivo, deva ser considerado pelos Conselheiros, a fim de se solicitar uma maior contrapartida por parte dos organizadores do evento (observar os valores dos ingressos, na ordem de R\$170,00 - normal e R\$85,00 - promocional).

Sobre a democratização, o proponente informa que as entidades que serão beneficiadas com a doação dos ingressos serão escolhidas em conjunto com as Secretarias Municipal e Estadual de Educação do Estado do RJ, tão logo o projeto seja aprovado e captado, mas não informa números nem porcentagem de ingressos. Tendo em vista o perfil do projeto, sugerimos a CNIC especial atenção a este aspecto e no que diz respeito a determinação de informação do quantitativo de ingressos gratuitos e recomendamos ao proponente que, antes da primeira apresentação, informe ao MinC a quantidade de ingressos gratuitos ou seu percentual’.

Assim, o que ocorreu é que, embora o parecerista técnico houvesse concluído pela aprovação do projeto, as unidades de avaliação posteriores (CNIC e Sefic) não fizeram qualquer crítica ou ponderação acerca das ressalvas e recomendações acima transcritas, em que pesem as propostas do parecerista, a priori, transpareçam terem sido razoáveis, de modo que caberia, em prol da razoabilidade e eficiência administrativas, terem recebido a atenção dos gestores, a fim de, eventualmente, se materializarem em exigências plausíveis ao proponente. Na prática, as ressalvas e recomendações não tiveram quaisquer efeitos no desenrolar do processo.

Porém, não se pode concluir que tenha havido falha na fundamentação tanto do parecer da CNIC (peça 6, p. 262-261) quanto na decisão do titular da Sefic (peça 6, p. 294), uma vez que a legislação exige que apenas os casos de discordância sejam justificados (art. 50, inc. VII, da Lei 9.784/99), o que não ocorreu no presente caso, bem como porque os apontamentos do parecerista, como ressaltado, eram apenas ressalvas e recomendações e, não determinações legais a serem cumpridas.

Não obstante, deixa-se registrado que o parecer da CNIC e a decisão do titular da Sefic/MinC, ao concederem a aprovação do incentivo ratificado por meio da Portaria-MinC 575/2010, de 28/10/2010, deixaram de se posicionar sobre ressalvas e recomendações consignadas no Parecer Técnico Consolidado de 1/10/2010, as quais, por sua razoabilidade, poderiam eventualmente ter sido convertidas em exigências ao proponente, caso tivessem recebido maior atenção por parte dos gestores.

Por fim, cabe comentar que o evento ocorreu em setembro/outubro de 2011 e a prestação de contas, até a remessa de cópia dos autos ao Tribunal, não havia sido apresentada ao MinC.

A contestação do MP/TCU atinente à concessão de incentivos a projetos que não teriam dificuldades para obter patrocínios privados e/ou receitas próprias será discutida no tópico 4.

3. Análise – Projeto SWU (Pronac 103278 – peça 6, p. 68-196)

A solicitação de incentivo da empresa D+Brasil Entretenimento começou a tramitar em maio/2010, e visava obter apoio de R\$ 6.766.233,00 para execução do SWU, evento programado para ocorrer entre 9 e 11 de outubro de 2010 em Itu-SP. Em 1/9/2010, após a realização de três diligências feitas em junho/2010, o Parecer Técnico Consolidado, de 1/9/2010, foi contrário à aprovação do projeto (peça 6, p. 92), por entender que não promoveria a democratização de acesso prevista no art. 27 do Decreto 5.761/2006. Várias outras ressalvas foram feitas, inclusive quanto aos valores dos itens do orçamento, conforme foi noticiado na matéria jornalística que ensejou a inclusão do evento nesta representação (peça 28).

Na sequência, consta nos autos (peça 6, p. 94-96) nova análise elaborada por assessor técnico da Funarte e Coordenador de Análise Técnica de Projeto Culturais – Pronac, datada de 7/10/2010, com manifestação favorável à aprovação do projeto, e recomendando a redução de R\$ 514.000,00. Nessa mesma

data, a CNIC referendou a aprovação, que foi ratificada pelo titular da Sefic em 8/10/2010 (peça 6, p. 98-102). Em 11/10/2010, a autorização de captação, no valor de R\$ 6.252.233,00, foi publicada no DOU (peça 6, p. 118-122).

É de se ressaltar a forma apressada como tramitou o processo a partir do segundo parecer técnico, que foi favorável à aprovação do projeto. Entre 7/10/2010 (quinta-feira) e 11/10/2010 (segunda-feira), a autorização para captação foi aprovada na Sefic, ratificada na 181ª reunião da CNIC e publicada no DOU, sendo que o evento ocorreu entre 9 e 11/10/2010.

Há uma série de falhas nos documentos acima mencionados. O parecer da CNIC que propôs a aprovação do projeto transcreveu, na seção ‘parecer técnico’ (peça 6, p. 98), trecho da manifestação do perito externo, a qual propunha o indeferimento da proposta. O referido campo do documento da CNIC deveria, por óbvio, conter referência ao parecer favorável da Sefic, posterior à manifestação contrária do perito externo. Além disso, o documento da Comissão, equivocadamente, sugeriu a aprovação integral do valor solicitado, sem considerar a glosa de R\$ 514.000,00 propugnada pela Sefic (peça 6, p. 94-96). Constata-se, ainda, que no campo ‘decisão’ do parecer da CNIC consta a expressão ‘Aprovar’, enquanto, no campo ‘voto’, consignou-se ‘Retorno o projeto a conveniada para nova análise pois o projeto propõe o indeferimento indevido’. Em suma, o parecer da CNIC (peça 6, p. 98-100) padeceu de vários erros de forma e vícios de motivação.

O ‘Comunicado de Aprovação de Projetos’ (peça 6, p. 118-120), elaborado pela Sefic, trouxe o valor autorizado correto (proposto no parecer da Secretaria), mas também transcreveu trecho do parecerista externo, contrário à aprovação.

Tendo em vista essas falhas, propõe-se dar **ciência** à Sefic de que o parecer da CNIC, relativo ao projeto Pronac 103278 (Processo MinC 01400.008165/2010-60 – SWU), manifestou-se pela aprovação da proposta cultural ao mesmo tempo em que mencionou e transcreveu, como fundamentação, parecer elaborado por perito externo, contrário ao deferimento do pleito, situação que afronta o princípio da motivação, inscrito nos art. 2º (*caput*), 50 (inc. VII) e 50 (§ 1º) da Lei 9.784/99.

Retomando a sequência do processo, verifica-se que, de acordo com o proponente, o fato de a autorização ter sido efetuada após a realização do evento inviabilizou a efetiva captação dos recursos. Em novembro/2010, foi solicitada prorrogação da vigência para até 31/12/2011, para realização de nova edição do evento em novembro de 2011, o que foi deferido pela Sefic (peça 6, p. 140). Em 19/9/2011, a proponente solicitou alteração do local de realização do evento para Paulínia-SP, então previsto para novembro/2011. Em 8/12/2011, a Sefic indeferiu o pedido (peça 6, p. 166), alegando perda de objeto, já que o festival teria sido realizado no mês precedente, e determinou o arquivamento dos autos. Por fim, a produtora recorreu dessa decisão, em 9/12/2011, requerendo nova alteração no prazo de captação e no local de realização do evento, de modo a viabilizar a realização do Festival SWU 2012 em Paulínia-SP (peça 6, p. 192-195). Até a remessa da cópia do processo ao TCU, esse pleito não havia sido analisado.

Quanto às irregularidades noticiadas, não procede integralmente a afirmação de que o projeto foi aprovado apesar de haver parecer contrário ao seu deferimento. De fato, a primeira manifestação, elaborada por parecerista externo, foi contrária à aprovação, mas a proposta foi submetida à avaliação técnica, no âmbito da Funarte, que se posicionou pelo deferimento. Assim, considerando a sequência do processo, conclui-se que a manifestação da CNIC e a posterior decisão da Sefic lastrearam-se nesse último parecer, favorável.

Aqui também, embora não haja notícia nos autos quanto ao porquê da elaboração de outro posicionamento técnico (o que, por exemplo, não ocorreu no caso do *Rock in Rio*), o expediente elaborado em 7/10/2010 pelo Coordenador de Análise Técnica de Projeto Culturais – Pronac conteve manifestação favorável à aprovação do projeto SWU Brasil 2010, de interesse da D+Brasil Entretenimento, Conteúdo e Comunicação Total, sem se pronunciar sobre as ressalvas feitas no Parecer Técnico Consolidado de 1/9/2010, inclusive quanto aos valores dos itens do orçamento, e que justificaram a proposta de indeferimento da aprovação do projeto, ocorrência que deve ser, igualmente, objeto de **ciência** à Sefic/MinC.

No que tange aos demais indícios, tem-se que sua apuração exigiria análise minuciosa do orçamento e do projeto como um todo, pois dizem respeito a questões tais como a real necessidade de aquisição de determinados insumos ou serviços, os preços orçados, a concatenação das etapas do plano de trabalho etc. Considerando que a produtora não captou os recursos autorizados, tendo já o MinC decidido pelo arquivamento do processo (v. peça 18), reputa-se não ser válido o esforço processual de adentrar em tais aspectos.

4. Concessão de incentivo fiscal a projetos culturais com potencial de retorno comercial

Entre os questionamentos levantados pelo MP/TCU, restou discutir a concessão de apoio a eventos que, como nos casos em tela, não teriam dificuldades para obter patrocínios privados e/ou receitas próprias, situação que indicaria inversão de prioridades no uso de recursos públicos, ante a escassez de verbas para a cultura, e possível desvirtuamento da Lei Rouanet.

Especificamente, o *parquet* demandou que se examine a legalidade da concessão de incentivos fiscais nessas condições, bem como eventual afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade. Nesses termos, a discussão que se segue abordará o tema em tese, adotando os casos *Rock in Rio 2011* e SWU tão somente como parâmetros.

A solicitação do MP/TCU tem consonância com o disposto no art. 257 do RI/TCU. Esse dispositivo especifica que a fiscalização da renúncia de receitas, a ser feita, preferencialmente, mediante auditorias, inspeções ou acompanhamento junto aos órgãos supervisores, terá como objetivos, entre outros, verificar a legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade das ações dos referidos órgãos, bem como o benefício socioeconômico das renúncias.

Para subsidiar tal exame, alguns aspectos precisam ser preliminarmente abordados, conforme subtópicos que se seguem.

Ressalte-se que, sobre a concessão de incentivos a projetos com potencial de retorno comercial, principal questionamento levantado pelo MP/TCU nestes autos, as questões analisadas neste tópico serão, eventualmente, cotejadas com pronunciamentos do MinC, colhidos no sítio eletrônico do Ministério ou em outras fontes fidedignas.

4.1. Incentivos Fiscais – Visão Geral

A Lei 8.313/91, ao instituir o Pronac, estabeleceu, em seu art. 2º, três formas de financiamento ao setor: o Fundo Nacional de Cultura-FNC (inc. I); os Fundos de Investimento Cultural e Artístico-Ficart (inc. II); e o Incentivo a Projetos Culturais (inc. III). Os eventos culturais tratados nestes autos foram apoiados por intermédio deste último instrumento.

O mecanismo do incentivo, conhecido como mecenato cultural, consiste na reversão do Imposto de Renda (IR) a pagar, por opção do contribuinte (dito ‘incentivador’) para o apoio de projetos previamente aprovados pelo MinC, geridos por agentes culturais (ditos ‘beneficiários’).

Sob a ótica das finanças públicas, a renúncia de receita gerida pelo MinC é conceituada como gasto tributário (ou gasto governamental indireto), conforme definição do art. 89, § 2º, da Lei 12.465/2011 (LDO 2012), a seguir transcrito:

‘§ 2º São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins desta Lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte’.

Os incentivadores Pessoas Jurídicas (PJ) podem direcionar, pela Lei Rouanet, até 4% do IR devido. As Pessoas Físicas (PF) podem fazê-lo até o limite de 6% do IR a pagar (Decreto 5.761/2006, arts. 4º, incs. IV e V; 29, parágrafo único; e 30, § 2º).

O apoio denomina-se ‘patrocínio’ quando o incentivador o concede com finalidades promocionais. Nesse caso, pode receber até 10% do produto resultante do projeto apoiado para distribuí-lo, de forma gratuita, como forma de promover sua marca (Decreto 5.761/2006, art. 31). Se, ao contrário, não houver objetivo promocional envolvido, o apoio denomina-se ‘doação’ e, nesse caso, somente pessoas físicas ou jurídicas, sem fins lucrativos, podem ser beneficiários (Decreto 5.761/2006, arts. 4º, incs. IV e V; 23, incs. II e III; e 31).

O Quadro 1, a seguir, apresenta, de forma esquematizada, os percentuais de desconto do IR previstos na Lei Rouanet.

Existem condicionalidades em relação aos projetos que podem receber tais recursos, discriminadas nos arts. 18 e 25 da Lei. Em suma, podem receber incentivos fiscais somente os projetos que atendam aos

critérios estabelecidos no art. 1º da Lei, usualmente referidos como ‘finalidades do Pronac’ (v. transcrição dos arts. 1º, 18 e 25 no tópico 4.4.1).

Dentro dos limites de abatimento já mencionados (de 4 ou 6% do IR a pagar), os incentivadores podem utilizar a figura do mecenato de duas formas possíveis: com base no art. 18 ou no art. 26 da Lei Rouanet.

Se a proposta tiver sido enquadrada em um dos segmentos culturais mencionados no art. 18 da Lei Rouanet (§ 3º), o incentivador pode descontar, do IR devido, todo o valor aplicado. Assim, no caso do art. 18, o ônus do apoio é integralmente absorvido pelo erário.

Quadro 1 – Incentivo fiscal – Enquadramento Legal X Percentual desconto do I.R.

INCENTIVADOR (Natureza jurídica)	LIMITE DE DEDUÇÃO (% do IR a pagar)	TIPO DO APOIO	BENEFICIÁRIO = PROPONENTE (Natureza econômica)	ENQUADRAMENTO DO PROJETO (art. 18 / art. 26 da Lei Rouanet) X ORIGEM DOS RECURSOS (Públicos / Privados)			
				Art. 18		Art. 26	
				Públicos ¹	Privados ²	Públicos	Privados
Pessoa Jurídica (PJ)	4%	Patrocínio	PJ com fins Lucrativos	100%	0%	30%	70%
			PJ sem fins Lucrativos				
			Pessoa Física				
		Doação	PJ sem fins Lucrativos	100%	0%	40%	60%
Pessoa Física							
Pessoa Física (PF)	6%	Patrocínio	PJ com fins Lucrativos	100%	0%	60%	40%
			PJ sem fins Lucrativos				
			Pessoa Física				
		Doação	PJ sem fins Lucrativos	100%	0%	80%	20%
Pessoa Física							

(1) A expressão ‘recursos públicos’ está sendo usada no sentido de que parte da despesa com o patrocínio ou com a doação pode ser abatida do imposto de renda a pagar. Portanto, em relação a essa parte, o incentivador não tem qualquer ônus, e sim o erário.

(2) A expressão ‘recursos privados’ aplica-se à parte do valor incentivado que não pode ser descontada do imposto de renda a pagar. Trata-se, portanto, de uma despesa assumida pelo incentivador.

Para os demais segmentos culturais, não listados no rol exaustivo do art. 18, a situação passa a ser regulada pelo art. 26 da Lei Rouanet. Nesse caso, o erário e o incentivador dividem o ônus pelo financiamento do projeto apoiado. Os percentuais de abatimento do IR devido e, portanto, da participação pública e privada, variam conforme a natureza jurídica do incentivador (PJ/PF) e o tipo de apoio concedido (patrocínio/doação).

No caso do art. 26, se o incentivador for PJ, pode abater, do imposto devido, 30% do patrocínio ou 40% da doação concedidos, que são os percentuais bancados pelo erário. Ou seja, o incentivador PJ assume, conforme o caso, 70% ou 60% do valor revertido ao projeto cultural (nesse caso do art. 26 da Lei, se a PJ for tributada com base no lucro real, pode ainda lançar os valores incentivados como despesa operacional, o que diminui o resultado do exercício e, portanto, o IR a pagar - a alíquota efetiva de desconto, portanto, é maior do que a nominal - cf. art. 26, § 1º, da Lei 8.313/91).

Inversamente, se o incentivador for PF, pode abater, do imposto devido, 60% do patrocínio ou 80% da doação concedidos. Ou seja, o incentivador PF assume, conforme o caso, 40% ou 20% do valor revertido ao projeto cultural.

Os incentivadores, ao patrocinar a cultura, fazem-no, principalmente, com fins promocionais, buscando auferir ganhos mercadológicos associando suas marcas aos projetos. Analisando-se os percentuais de desconto do IR, verifica-se que as empresas, pelo menos nas situações enquadradas no art. 26 da Lei, também têm ônus ao incentivar projetos culturais, os quais decorrem do fato de que podem abater do IR apenas parte dos valores repassados.

O MinC, por intermédio da Sefic e da Secretaria do Audiovisual (SAV), gerencia os projetos culturais aprovados com base nos incentivos previstos na Lei Rouanet. A Ancine, por sua vez, gerencia os projetos de incentivo que se baseiam na Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual) e na Medida Provisória 2.228-1/2001, e os projetos que se amparam, concomitantemente, nessas duas normas e na Lei Rouanet (entretanto, a materialidade dos recursos da Lei Rouanet gerenciados pela Ancine é residual – informação baseada no RPPCPR de 2011 - peça 9, p. 250).

Segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (RPPCPR) relativas a 2011 (peça 9, p. 251), a captação total de recursos com base nas leis de incentivo alcançou R\$ 1,02 bilhão naquele exercício, sendo 87% relativos à Lei Rouanet, 11%, à Lei do Audiovisual, e os 2% restantes, à MP 2.228-1/2001.

Ainda segundo o RPPCPR (peça 9, p. 248), há outros quatro tipos de gastos tributários associados à função cultura. Considerando todos os gastos tributários, verifica-se que, historicamente, sua magnitude vem superando a própria execução orçamentária da função cultura, conforme a Tabela 1 a seguir, extraída (com adaptações) daquele Relatório, demonstrando a relevância e materialidade do mecanismo do incentivo fiscal para o setor cultural e, portanto, a importância das questões trazidas pelo MP/TCU.

Tabela 1 – Execução Função Cultura
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) X Gasto Tributário – 2007 a 2011

CULTURA		R\$ milhões											
		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
OFSS	No Exercício ¹	443		548		698		876		647		3.212	
	RPNP ²	124		239		285		295		288		1.231	
Total OFSS		567	32%	787	42%	983	41%	1171	42%	935	35%	4.445	38%
Gasto Tributário³		1.225	68%	1.089	58%	1.442	59%	1.617	58%	1.762	65%	7.138	62%
Total Geral		1.792	100%	1.876	100%	2.425	100%	2.788	100%	2.697	100%	11.583	100%

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

¹ Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

² Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

³ Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

4.2. Operacionalização dos incentivos fiscais

Os projetos de incentivo são submetidos, pelos agentes culturais, por meio do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic). Simplificadamente, a tramitação da proposta observa o seguinte fluxo: inicialmente, os projetos são distribuídos a peritos externos (selecionados aleatoriamente entre um banco de pareceristas previamente credenciados por meio de editais de seleção) para elaboração de parecer técnico, que deve ser homologado pelo titular da Sefic, após o que se encaminha o processo para análise da Comissão Nacional de Incentivo Cultural (CNIC). Depois da manifestação da CNIC, o projeto retorna à Sefic, para decisão do Secretário. Em caso de aprovação, a autorização para captação é publicada no DOU por meio de portaria.

Com isso, os produtores passam a coletar recursos de patrocínio ou doação da iniciativa privada, ao que se denomina captação. Quando o projeto cultural capta 20% do total autorizado, pode-se iniciar a execução. Ao término da vigência, o proponente deve apresentar a prestação de contas.

Ressalta-se que, em geral, os valores autorizados não constituem, integralmente, renúncia tributária. Pode ocorrer de os produtores não conseguirem captar todos os recursos autorizados. Além disso, os valores efetivamente captados são posteriormente examinados pela Secretaria da Receita Federal (SRF), ao processar as declarações do IR, de modo que os montantes que eventualmente ultrapassem o limite de

desconto da PJ/PF não são aceitos pela autoridade tributária como valores renunciados, e não são abatidos do saldo de imposto a pagar.

4.3. Fundamentação legal da isenção tributária – Art. 18 x Art. 26 da Lei Rouanet

Em relação ao custo-benefício de incentivos fiscais, deve-se considerar, em primeiro lugar, a fundamentação legal da isenção tributária concedida, ou seja, se o projeto foi apoiado com base no art. 18 ou no art. 26 da Lei. O Quadro 2, a seguir, ilustra, de modo hipotético e simplificado, o impacto desse fator no caso de um apoio do tipo ‘patrocínio’, sendo o incentivador PJ, concedido em valor semelhante ao que foi autorizado em favor do *Rock in Rio 2011*.

Quadro 2 – Lei Rouanet – Custo público X privado de um incentivo hipotético de R\$ 12,3 milhões⁽¹⁾

	Art. 26	%	Art. 18	%
Captação Autorizada (= Valores aprovados pelo MinC)	12.300.000,00	100%	12.300.000,00	100%
Abatimento do IR a pagar do incentivador privado, caso todo valor seja captado (= Investimento público²⁾)	3.700.000,00	30%	12.300.000,00	100%
Onus assumido pelo incentivador, caso todo valor autorizado seja captado (= Investimento privado)	8.600.000,00	70%	0,00	0%

⁽¹⁾ Premissas: incentivo do tipo patrocínio, concedido por PJ

⁽²⁾ A rigor, no caso do art. 26, o custo para o erário é maior do que a isenção tributária, pois a empresa patrocinadora pode abater o valor incentivado da própria base de cálculo do tributo, como despesa operacional, o que reduz o lucro e, portanto, o valor do IR a pagar **antes mesmo** do desconto do valor incentivado (Lei 8.313/91, art. 26, § 1º).

Outro aspecto é o valor que efetivamente foi captado, pois é o que vai determinar o gasto tributário decorrente. O Quadro 3, a seguir, apresenta, com base nas mesmas premissas acima, os cálculos simplificados no caso da concessão de incentivo de valor semelhante ao do efetivamente captado em favor do *Rock in Rio 2011*.

Quadro 3 – Lei Rouanet – Custo público X privado de um incentivo hipotético de R\$ 6,7 milhões⁽¹⁾

	Art. 26	%	Art. 18	%
Captação efetiva (= Recursos disponibilizados pelo incentivador e investidos no projeto na forma de patrocínio)	6.700.000,00	100%	6.700.000,00	100%
Abatimento do IR a pagar do incentivador privado (= Investimento público²⁾)	2.010.000,00	30%	6.700.000,00	100%
Onus assumido pelo incentivador (= Investimento privado)	4.690.000,00	70%	0,00	0%

Portanto, independente de quaisquer outros fatores, a fundamentação legal do apoio concedido é determinante, por si, na avaliação do custo-benefício do incentivo, pelo impacto que tem na quantificação da isenção tributária correspondente, ou seja, no ônus para o Estado. Sob a ótica financeira, quanto maior for o montante de incentivos concedidos por meio do art. 26, menor será a proporção de recursos públicos em relação aos privados.

Como se discutiu, os casos do *Rock in Rio 2011* e o do SWU foram enquadrados no art. 26, sendo importante destacar esse fato para que se coloque a questão de acordo com sua verdadeira dimensão. Desse modo, em relação ao *Rock in Rio*, dos R\$ 6,7 milhões investidos, em torno de R\$ 4,7 milhões se originaram da iniciativa privada e R\$ 2,0 milhões, da renúncia tributária. No caso do SWU, como não houve captação efetiva, não houve custos públicos envolvidos.

Para além desses dois projetos, deve-se retomar a contestação feita pelo MP/TCU de que o MinC estaria utilizando rol de categorias de segmentos culturais bem mais amplo do que o previsto no art. 18 da Lei Rouanet. Conforme alertado pelo *parquet*, a questão vem sendo tratada pelo Tribunal, desde 2006, no âmbito dos processos de apreciação prévia das contas de governo, cujos pareceres vêm expedindo sucessivas recomendações com vistas a sanear a irregularidade.

É importante destacar a relevância do ponto. Como já se mencionou, o rol exaustivo do § 3º do art. 18 da Lei Rouanet elenca os segmentos culturais para os quais a norma reservou a possibilidade de descontar, do IR a pagar, todo o incentivo concedido pelos contribuintes – observado o limite da legislação tributária. Nesse caso, o Estado renuncia, integralmente, de receita pública, com a finalidade de apoiar setores culturais especificados na Lei.

Esse tema, porém, foi abordado em auditoria de conformidade, TC 018.011/2010-1, conduzida pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), ocasião em que se confirmou que o MinC, a partir de interpretação própria, utilizava rol muito mais amplo de segmentos culturais do que os autorizados pela Lei.

Nesse processo, exarou-se o Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, de 25/5/2011, referido pela Sefic em sua manifestação, cujo item 9.1.1.1 assinalou prazo de 90 dias para que o Ministério discipline, em ato normativo, o ‘detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo art. 18 da lei 8.313/91, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no § 3º do referido artigo’.

Segundo a Sefic, a regularização se deu por meio da publicação da Portaria – MinC 116/2011 (peça 7, p. 309-312), fato que será verificado no âmbito daquele processo, que se encontra em monitoramento pela Semag.

4.4. Projetos com potencial de retorno comercial – Análise de conformidade e de legitimidade

A autorização de apoio a projetos que, à primeira vista, são comercialmente viáveis, e/ou que se relacionam a artistas consagrados, vem sendo objeto de atenção da imprensa, pois presumivelmente não haveria necessidade de aplicar recursos públicos nessas situações.

Em períodos recentes, tiveram ampla repercussão casos, por exemplo (peças 19; 20; 22; e 23, p. 87-89, p. 95-97, p. 117-119), como os do *Cirque du Soleil* (Pronac 046458, R\$ 9,4 milhões em 2005, enquadramento art. 18 da Lei Rouanet, promovido pela empresa T4F Entretenimento S/A); *blog* de vídeos com a cantora Maria Bethânia (Pronac 1012234, R\$ 1,3 milhão em 2011, art. 18); turnê do cantor Caetano Veloso (Pronac 091350, R\$ 1,7 milhão em 2009, art. 26); Festa do Peão de Barretos (Pronac 1113449, R\$ 5,8 milhões em 2011, art. 26).

Durante a fase de instrução desta representação, ganhou destaque na mídia a atuação da já mencionada empresa T4F Entretenimento S.A (peças 21 e 27), que, somente no período 2009-2011, obteve autorização para captar recursos da ordem de R\$ 61 milhões (conforme Quadro 4 a seguir), **totalmente alocados em projetos enquadrados no art. 18 da Lei Rouanet** – que permite o abatimento integral do incentivo do IR a pagar.

O cerne da discussão, nesse último caso, reside no fato de que a referida firma, beneficiária de recursos públicos no montante de R\$ 40,8 milhões entre 2010 e 2011, findou o exercício de 2011 com patrimônio líquido de R\$ 338 milhões e faturamento anual de R\$ 609,8 milhões, enquanto o lucro líquido consolidado cresceu de R\$ 5,9 milhões para R\$ 61 milhões (demonstrativos contábeis disponíveis em http://ri.t4f.com.br/timeforfun/web/arquivos/Relat%F3rio_DFP%202011.pdf, acesso em 7/3/2012 - trata-se de balanços de empresa de capital aberto, divulgados publicamente).

Neste ponto, faz-se necessário precisar o significado da expressão ‘projetos culturais com potencial de retorno comercial’. O MP/TCU propôs generalização útil ao fazer referência, na peça inicial, a ‘projetos que não teriam dificuldades para obter patrocínios privados e/ou receitas próprias’, conceituação que abrangeria todas as situações aqui tratadas. Por questão de uniformização, será utilizada a definição do art. 1º, parágrafo único, inc. IV, do Projeto de Lei 6.722/2010 (peça 24, p. 1), que conceitua ‘projeto cultural com potencial de retorno comercial’ aqueles com expectativa de lucro.

Adota-se tal conceito apenas para fins de discussão neste processo. Sua aplicação prática dependeria de normatização, no âmbito do MinC, que estabelecesse critérios específicos de classificação de projetos para fins de operacionalização do Pronac.

Quadro 4 – Autorizações captação – Projetos da T4F Entretenimento S/A ⁽¹⁾ (2009/2011)

NR. PRONAC	NOME DO PROJETO	CAPTAÇÃO AUTORIZADA (R\$)	CAPTAÇÃO EFETUADA (R\$)	% DE CAPTAÇÃO
097620	<i>Mamma Mia</i>	13.396.315,42	12.623.000,00	94%
1012582	Titanic – A exposição	2.985.564,00	1.716.490,00	57%
1012564	<i>Sky Mirage</i> – Turnê 2011	5.893.240,00	2.245.850,00	38%

NR. PRONAC	NOME DO PROJETO	CAPTAÇÃO AUTORIZADA (R\$)	CAPTAÇÃO EFETUADA (R\$)	% DE CAPTAÇÃO
090576	Grande <i>Ballet</i> de Moscou	3.261.120,00	1.866.660,00	57%
095007	CATS – O Musical	6.155.401,90	5.426.500,00	88%
1012549	<i>Disney on Ice</i>	5.117.493,03	2.950.000,00	58%
117286	A Família Addams – O Musical	13.616.567,14	8.810.000,00	65%
1010472	As Bruxas de Eastwick – Musical	5.967.482,27	4.795.763,49	80%
105152	CATS – O Musical – RJ	2.040.716,71	410.000,00	20%
	TOTAL	58.433.900,47	40.844.263,49	70%

⁽¹⁾ Dados coletados consideram CNPJ da matriz e da filial

Fonte: <http://sistemas.cultura.gov.br/salinet/Salinet/Salinet.php>, acesso em 29/5/2012

4.4.1. Análise de conformidade

O art. 18 da [Lei Rouanet](#) faculta aos contribuintes a opção de reverter parte do IR devido para o mecenato desde que os projetos beneficiados atendam aos critérios estabelecidos em seu art. 1º, ou seja, desde que se amoldem às finalidades do Pronac, a saber:

‘I – contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; II – promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; III – apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; IV – proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; V – salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; VI – preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; VII – desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; VIII – estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; IX – priorizar o produto cultural originário do País’.

O art. 3º estatui que, para cumprimento das finalidades constantes no art. 1º, os projetos beneficiados atenderão a, pelo menos, um entre os seguintes objetivos do Pronac:

‘I – incentivo à formação artística e cultural [...];

II – fomento à produção cultural e artística, mediante: [...]

c) realização de exposições, festivais de arte, espetáculos de artes cênicas, de música e de folclore;

[...]

V – apoio a outras atividades culturais e artísticas [...]

O art. 19 estipula que os projetos culturais serão apresentados ao MinC, acompanhados de orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do Pronac.

O art. 25 impõe que os projetos incentivados, enquadrados entre os segmentos culturais que exemplifica, objetivarão

‘desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens de valores artísticos e culturais [...]

No que tange a normas infralegais, extrai-se, dos §§ 2º e 3º do art. 6º do [Decreto 5.761/2006](#), que:

‘§ 2º Os programas, projetos e ações apresentados com vistas à utilização de um dos mecanismos de implementação do PRONAC serão analisados tecnicamente no âmbito do Ministério da Cultura, pelos seus órgãos ou entidades vinculadas, de acordo com as suas respectivas competências.

§ 3º A apreciação técnica de que trata o § 2º deverá verificar, necessariamente, o atendimento das finalidades do PRONAC, a adequação dos custos propostos aos praticados no mercado, sem prejuízo dos demais aspectos exigidos pela legislação aplicável [...].

Além dessas diretrizes para aprovação de projetos, a lei e o decreto estabelecem algumas vedações e condicionantes, a saber:

Vedações:

- concessão de incentivo a eventos circunscritos a coleções particulares ou a circuitos privados com limitação de acesso (art. 2º, § 2º, da Lei);
- apreciação subjetiva, quanto a valor artístico ou cultural, de projeto enquadrado nos objetivos da lei (art. 22 da Lei);
- concessão de incentivo a pessoa ou instituição vinculada ao doador ou patrocinador (art. 27 da Lei);
- aplicação de recursos por meio de intermediação (art. 28 da Lei).

Condicionantes:

- concessão somente a projetos cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso (art. 2º, § 1º da Lei);
- a aprovação de projetos deve observar o princípio da não concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferida pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal (art. 19, § 8º, da Lei);
- limitação de despesas administrativas a quinze por cento do orçamento total do projeto cultural (Art. 26 do decreto).

Além dessas condicionantes, vale destacar a do art. 27 do Decreto 5.761/2006, que, em relação à regulamentação anterior (Decreto 1.494/95), introduziu importante inovação, *in verbis*:

‘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; [...]
- III – promover distribuição gratuita de obras ou de ingressos a beneficiários previamente identificados que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura; e
- IV – desenvolver estratégias de difusão que ampliem o acesso. [...]

Essa é a legislação mais relevante no que diz respeito a mecenato. Quanto ao aspecto normativo, o MinC tem vindo a público afirmar (peça 22, p. 2, e peça 23, p. 96) que não haveria amparo legal para negar concessão de incentivos a projetos com potencial de retorno comercial.

Como visto, os arts. 18 e 25 da Lei Rouanet estabelecem critérios para aprovação de projetos. Outros dispositivos impõem vedações e condicionalidades específicas, nenhuma atinente ao caráter comercial do projeto ou do proponente. Assim, em uma primeira leitura, parece razoável o argumento utilizado pelo MinC: se a lei já estipula critérios, vedações e condicionalidades, não caberia ao órgão executor introduzir proibições não expressamente previstas na norma.

Pode-se acrescentar, a esse raciocínio, o fato de que o art. 23, inc. II, da Lei Rouanet define ‘patrocínio’ como:

‘a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa prevista no art. 3º desta lei’ (grifo nosso).

Se a Lei previu a concessão de incentivo fiscal, inclusive a pessoas jurídicas com fins lucrativos, pode-se afirmar que a norma, por não ter vedado explicitamente, consentiu que essas, se assim o quissem, auferissem lucro na execução dos projetos patrocinados. O contrário seria supor que empresas com fins

lucrativos executariam projetos culturais sempre sem visar a obtenção de retorno comercial, o que não é razoável nem foi expressamente condicionado pela norma.

A Lei Rouanet, ao prever a possibilidade de incentivar atividades promovidas por entidades privadas com fins lucrativos, adotou como premissa que essas auferirão retorno com o empreendimento. E veja-se que, nessa hipótese, a Lei faz uma particular distinção (v. Quadro 1): pessoas jurídicas com fins lucrativos só podem receber apoio do tipo patrocínio, o qual, em contraposição ao apoio do tipo doação, é o que permite os menores percentuais de desconto por parte dos incentivadores (se o incentivo tiver sido concedido com base no art. 26 da Lei), de modo que nesse caso o erário tem um custo menor.

Assim, não se vislumbra, na literalidade da lei, vedação à concessão de incentivo fiscal a projetos com potencial de retorno comercial.

O papel do Ficart

Conforme já se mencionou, o Pronac prevê três mecanismos de apoio à cultura: o FNC, o mecenato e o Ficart. Cada um desses instrumentos foi concebido com um propósito específico, conforme a seguinte caracterização (*vide* SADDI, Liene Nunes. **Políticas Públicas Culturais, Mediações e Cidadania: O Caso da Lei Rouanet**. Dissertação/mestrado. Campinas, SP: 2010 - disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000782385&fd=y> - acesso em 23/8/2012):

‘a) o ‘Mecenato’, que trabalha através do mecanismo de incentivo fiscal, possibilitando que empresas públicas e privadas possam abater um percentual de seus impostos de renda ao patrocinarem projetos culturais. É, atualmente, a modalidade mais utilizada;

b) O Fundo Nacional de Cultura (FNC), voltado a projetos que a priori não apresentem ‘atratividade ao mercado’. Projetos financiados pelo FNC recebem até 80% da verba total para a concretização destes. Podem utilizar parte do fundo apenas instituições privadas sem fins lucrativos, instituições públicas e pessoas físicas (...)

c) O Ficart, fundo de investimento voltado a atividades comerciais, onde o incentivador participa dos lucros e riscos do projeto. Desde a implementação da Lei Rouanet, em 1991, esta modalidade nunca foi utilizada.

O Ficart é atualmente regido pelo art. 9º da Lei Rouanet, nos seguintes termos:

Art. 9º São considerados projetos culturais e artísticos, para fins de aplicação de recursos do FICART, além de outros que venham a ser declarados pelo Ministério da Cultura:

I – a produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas;

II – a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres; (grifo nosso)

III – a edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referência e outras de cunho cultural;

IV – construção, restauração, reparação ou equipamento de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos;

V – outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura’.

(Essa caracterização é corroborada pelo MinC, no que se refere ao Ficart, conforme se verifica no trecho seguinte, extraído do *site* do Ministério - <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/o-que-muda-na-lei-rouanet/>, acesso em 5/3/2012: ‘O Fundo de Investimento Cultural e Artístico também já existe. No entanto, nunca saiu do papel, por falta de interesse das empresas. A Nova Rouanet vai aumentar a atratividade, com maior dedução fiscal, para que seja uma alternativa atrativa para projetos com grandes chances de retorno financeiro’ - grifo nosso)

Como visto, o Ficart destina-se a apoiar projetos culturais de caráter eminentemente comercial. Ocorre que o mecanismo jamais foi implementado pelo MinC, devido, segundo o ministério (peça 23, p. 163-164 e p. 203), à falta de interesse de eventuais investidores em face das vantagens oferecidas por meio do incentivo fiscal.

Nesse sentido, criou-se uma lacuna, em relação aos projetos com potencial de retorno comercial, que passaram a ser apoiados somente por meio do mecenato. Frise-se que a aplicação dos recursos não reembolsáveis (‘a fundo perdido’) do FNC é limitada ao caso das pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos (art. 10 do Decreto 5.761/2006).

A questão do Ficart será abordada sob outro ângulo no tópico 4.5, em que se discute a chamada ‘reforma da Lei Rouanet’.

4.4.2. Análise de legitimidade

O MP/TCU, na peça inicial, solicitou que a questão fosse analisada, também, à luz dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade. Trata-se, em suma, de avaliar a legitimidade e economicidade da concessão de incentivos fiscais a projetos com potencial de retorno comercial, em sintonia com o disposto no art. 70 da CF/88 e com amparo na Lei Orgânica (Lei 8.443/92, art. 1º, § 1º) e no Regimento Interno do TCU (art. 257).

Segundo Francisco Carlos Ribeiro de Almeida (ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. *O Controle dos Atos de Gestão e seus Fundamentos Básicos*. in: Revista do Tribunal de Contas da União. v. 30. n. 80. abr/jun 1999. p. 27), legitimidade é a:

‘(...) qualidade do que é fundado na razão, na justiça, na equidade, na lógica (coerência de raciocínio e de ideias), no interesse geral. É reflexo da legalidade, mas existe legitimidade fora do ordenamento público jurídico. [...]’

Quanto ao controle da legitimidade, e o papel do controle externo a respeito, o mesmo autor (p. 22) preceitua que:

‘O controle da legitimidade é o que se exerce sobre a legalidade e a economicidade da execução financeira e orçamentária. As finanças públicas no Estado Social de Direito [...] não se abrem apenas para a tomada de contas ou para o exame formal da legalidade, senão que exigem também o controle de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo/benefício a ver se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico’.

E, mais especificamente sobre o controle da economicidade da renúncia de receitas, o doutrinador arremata (p. 25):

‘O controle da economicidade, no que tange aos incentivos, consistirá no exame da adequação entre os fins almejados pela lei concessiva e o resultado efetivamente alcançado, entre o custo para o Tesouro com as renúncias de receitas e com os gastos tributários e o benefício social e econômico realmente produzido’.

Em termos gerais, a primeira ponderação a fazer é que, independentemente do lucro do evento apoiado, o instituto da isenção fiscal é, conceitualmente, do ponto de vista econômico, uma política regressiva e concentradora. Isso porque isenções subtraem recursos da coletividade, que ingressariam no Orçamento Geral da União (OGU), direcionando-os para beneficiário específico. Além disso, no caso da Lei Rouanet, diminuem o montante de imposto de renda que seria repassado a estados e municípios por meio do FPE e do FPM - art. 159, inc. I, da CF/88 (conforme ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. *Uma Abordagem Estruturada da Renúncia de Receita Pública Federal*. in: Revista do Tribunal de Contas da União. v. 31. n. 84. abr/jun 2000. p. 56).

O trecho a seguir encerra outra importante ressalva relativa a isenções:

‘Entre outros defeitos, os gastos tributários permitem, muitas vezes, ganhos extraordinários (*windfall profits*) a certos contribuintes para empreender ações que normal e naturalmente já realizavam. A concessão de benefícios fiscais com regras muito amplas permite que esta situação se configure, e empresários que investiriam em uma determinada região, por lá encontrem algumas vantagens comparativas, por exemplo, passam a fazer jus a um benefício que nem necessitavam. Trata-se de uma forma de desperdício de recursos públicos que ocorre frequentemente’ (ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. *Uma Abordagem Estruturada da Renúncia de Receita Pública Federal*. in: Revista do Tribunal de Contas da União. v. 31. n. 84. abr/jun 2000. p. 58-59).

De fato, em relação a projetos culturais específicos, o que afronta o senso de justiça e de equidade, mais do que a obtenção de lucro por particulares (que é uma das regras do negócio), é o porte dos eventos e

das empresas patrocinadas. Trata-se, em última instância, de transferência de recursos públicos para agentes que efetivamente não precisariam de tal apoio, ou que estão no extremo superior das faixas de concentração de renda, sem que se garanta, em cada caso, como efetivamente serão atendidas as diretrizes do Plano Nacional de Cultura (art. 215, § 3º, da CF/88) e as finalidades do Pronac (art. 1º da Lei Rouanet).

Obedecidas as regras gerais e específicas, entende-se não caber ao Tribunal manifestar-se sobre a legitimidade da concessão de incentivos a projetos culturais em particular, nem estipular critérios nesse sentido, vez que tal competência situa-se na seara do órgão jurisdicionado.

4.5. Distorções da Lei Rouanet e aperfeiçoamentos no mecanismo do mecenato – A reforma da Lei Rouanet

A questão dos incentivos concedidos a projetos com potencial de retorno comercial é uma, dentre várias outras, às quais especialistas em políticas culturais, e o próprio MinC, referem-se como distorções da Lei Rouanet (peça 23, p. 77 e peça 24, p. 29).

A principal dessas supostas distorções consistiria no fato de que a decisão quanto aos projetos que serão apoiados cabe aos incentivadores, ou seja, a agentes privados, aos quais interessa atender, preponderantemente, sua estratégia de marketing, e não às finalidades do Pronac. A ocorrência seria agravada pelo fato de apenas cerca de 10% dos incentivos, historicamente, terem sido bancados por recursos privados (conforme peça 24, p. 29, parágrafo 8).

Além disso, críticos apontam como grave distorção a concentração de projetos nas regiões sul e sudeste, o que colide com um dos objetivos fundamentais da República, a diminuição das desigualdades sociais e regionais ([art. 3º, inc. III, da CF/88](#)), com diretrizes constitucionais específicas relativas à política cultural (art. 215 da CF/88) e com finalidades precípuas do Pronac, listadas no art. 1º da Lei Rouanet.

Para o MinC, a solução para essas distorções passa pela reforma da Lei Rouanet (peça 24, p. 28-35). Nesse sentido, o Poder Executivo submeteu ao Congresso, em 2010, o Projeto de Lei-PL 6.722/2010 (peça 24), que visa instituir o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura) e que, no âmbito da Câmara dos Deputados, foi apensado ao PL 1.139/2007 (peça 25).

Os principais pontos da reforma, elencados em documento obtido no sítio do MinC (peça 12), com base no PL 6.722/2010, são: fortalecimento do FNC; apoio ao empreendedorismo por meio do FNC, que poderia obter retorno, em caso de sucesso econômico do projeto, proporcionalmente ao aporte público concedido; criação de novos percentuais de renúncia fiscal, nas faixas de 30%, 60%, 70%, 80%, 90% e 100%, em contraposição às atuais duas faixas (de 30% ou de 100%), a serem concedidos de acordo com critérios públicos claramente definidos pela CNIC; criação do Vale-Cultura, no valor de R\$ 50,00, cuja concessão seria mantida pelo governo (30%), via renúncia fiscal, e também por empresas (50%) e trabalhadores (20%) (na verdade, o projeto de lei do Vale-Cultura - PL 5.798/2009 - foi apresentado de forma independente do projeto de reforma original da Lei Rouanet - PL 6.722/2010).

Em relação a projetos culturais com potencial de retorno comercial, é importante realçar as diferenças existentes entre o PL 6.722/2010, originalmente encaminhado pelo Poder Executivo, e o PL 1.139/2007, ao qual o primeiro foi apensado, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 5 – Projetos com potencial de retorno comercial
PL 6.722/2010 X PL 1.139/2007**

PL 6.722/2010 (apensado ao PL 1.139/2007) (peça 24)	PL 1.139/2007 (em tramitação) (peça 25)	Comentário
Art. 1º [...] Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, considera-se: [...] IV – projeto cultural com potencial de retorno comercial: projeto cultural com expectativa de lucro, cuja aplicação de recursos dar-se-á preferencialmente na modalidade investimento.	Definição suprimida	Supressão enfraquece a diferenciação entre projetos com potencial de retorno comercial e os demais, e entre o tratamento para as duas hipóteses
Art. 9º [...] § 3º Os projetos culturais com potencial de	Dispositivo suprimido	Projetos com potencial de retorno comercial deixam de ser

PL 6.722/2010 (apensado ao PL 1.139/2007) (peça 24)	PL 1.139/2007 (em tramitação) (peça 25)	Comentário
retorno comercial serão preferencialmente direcionados para a modalidade de execução de investimento do FNC, prevista no art. 20, e do <u>Ficart</u> . (grifo nosso)		atendidos preferencialmente pelo Ficart e FNC, abrindo margem para que passem a ser financiados, indistintamente, por meio de recursos incentivados, tal como ocorre atualmente.

Na redação original do PL 6.722/2010, o uso de recursos incentivados para financiar projetos com viés comercial passaria a ser exceção, e não regra, como ocorre atualmente. A supressão desse dispositivo, por meio do PL 1.139/2007, enfraquece a política de direcionar projetos com potencial de retorno comercial para atendimento preferencial por meio do Ficart e do FNC.

De qualquer forma, por se tratar de matéria em apreciação no Congresso, não é possível prever se e quando o PL 1.139/2007 será aprovado e, se for, até que ponto a proposta original será mantida, ou seja, em que medida será apta a mitigar as distorções da atual Lei Rouanet.

No âmbito desta representação, independentemente dos rumos da reforma legislativa, cabe avaliar o mecanismo do incentivo em sua conformação atual e, nesse cenário, que medidas podem ser adotadas para aperfeiçoá-lo, em face dos já estabelecidos preceitos constitucionais (art. 215 da CF/88) e do conjunto de finalidades e normas legais do Pronac expressos na legislação atual.

4.6. Aperfeiçoamentos no mecanismo do mecenato – Normas infralegais

Independentemente do andamento da reforma da Lei Rouanet, a redução das chamadas distorções do mecenato também tem sido buscada pelo MinC, que, por meio de normatizações infralegais, tem aperfeiçoado o funcionamento do mecanismo (em manifestações públicas - *e.g.* peça 22, p. 2; peça 21, p. 2-, o MinC vem afirmando que ao Estado caberia analisar, tão somente, o enquadramento da proposta no Pronac e a adequação dos custos aos preços de mercado, mas essa afirmação deve ser colocada em perspectiva, pois vem sendo utilizada para defender a ação governamental junto à mídia, situação em que, via de regra, o debate ocorre de forma superficial - na prática, como ficará evidenciado neste tópico, o Ministério vem agregando diversos fatores à análise de projetos culturais, que ultrapassam bastante a mera análise do enquadramento dos projetos e da adequação dos preços). Essas alterações não visam, especificamente, resolver a questão da concessão de incentivos a projetos com potencial de retorno comercial, mas, por via reflexa, contribuem para diminuir a extensão do problema. É importante colacionar algumas dessas medidas, de modo que se possa conhecer o que já vem sendo feito e, principalmente, para que se avaliem outras possíveis ações a serem propostas nesta representação.

Por exemplo, o art. 27 do Decreto 5.761/2006, já transcrito, inovou em relação ao regulamento anterior (Decreto 1.494/95), introduzindo a exigência de que os projetos apoiados prevejam formas de democratização do acesso, entre as quais a prática de preços mais acessíveis à população. Segundo notícias veiculadas à época (peça 19, p. 1), a adoção desse dispositivo teve relação com a reação desfavorável da opinião pública em torno do apoio então concedido à já mencionada turnê do *Cirque du Soleil*.

Ainda, do Decreto 5.761/2006, ressalta-se o § 3º de seu art. 6º, o qual estabelece que:

‘§ 3º A apreciação técnica [...] deverá verificar, necessariamente, o atendimento das finalidades do PRONAC, a adequação dos custos propostos aos praticados no mercado, sem prejuízo dos demais aspectos exigidos pela legislação aplicável, vedada a apreciação subjetiva baseada em valores artísticos ou culturais’ (grifo nosso).

Veja-se que há uma inovação, também, quando se compara o artigo do decreto com o correspondente art. 19 da Lei Rouanet. Este estipula que ‘os projetos culturais serão apresentados ao MinC [...], acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do Pronac’. Ou seja, a lei não faz menção à adequação de itens do orçamento analítico a custos praticados no mercado. Essa condicionalidade – plenamente válida – foi introduzida pelo Poder Executivo ao regulamentar a matéria. Mas observe-se que a exigência não se fundamenta na literalidade ou em princípios extraídos da Lei

Rouanet, mas sim do princípio constitucional da economicidade (art. 70, CF/88), fonte de validade que dá legitimidade à regulamentação.

Outro exemplo pode ser extraído da análise da evolução das normas editadas pelo MinC. Os projetos que ensejaram esta representação – o *Rock in Rio 2011* e o SWU – foram avaliados pelo Ministério com base na Portaria-MinC 30, de 26/5/2009 (peça 13), que tratava basicamente de documentos e procedimentos operacionais para uso do Salic, e na Portaria-MinC 46, de 13/3/98, que continha critérios para análise dos projetos culturais.

A Portaria-MinC 46/98 (peça 14, p. 4-5) listava, em seu art. 18, critérios de análise de projetos culturais, entre os quais se destacavam, *in verbis*:

- ‘Art. 18 A análise será instrumentalizada em um parecer técnico que conterá, no mínimo:[...]
- II – enquadramento nos objetivos institucionais tipificados na norma autorizativa; [...]
- IV – exequibilidade das etapas ou fases da execução;
- V – compatibilidade dos custos com o projeto;
- VI – adequação do plano de aplicação dos recursos financeiros’.

As referidas portarias foram revogadas pela Instrução Normativa – MinC 1, de 5/10/2010, por sua vez já revogada pela IN-MinC 1, de 9/2/2012 (peça 10). Trata-se, estas últimas, de normas abrangentes, que buscaram consolidar diferentes portarias anteriormente editadas.

O art. 11 da IN-MinC 1/2012 declara, de início, que a execução do mecenato dar-se-á nos termos do Plano Anual de Incentivos Fiscais que, por sua vez, deverá estar em consonância com diretrizes e metas do PPA e da LDO e, mais especificamente, do Plano Anual do Pronac e do Plano Nacional de Cultura, instituído este pela Lei 12.343/2010. Releva, nesse artigo, o fato de o MinC declarar, em normativo interno, que a política de incentivos subordina-se a diretrizes estratégicas de longo prazo.

Em sintonia com essa declaração, e também com o princípio da não concentração (art. 19, § 8º, da Lei Rouanet), o MinC estabelece (art. 13 da IN-MinC 1/2012) o limite de 6.300 projetos a serem admitidos anualmente, teto que é subdividido pelas diversas áreas culturais (artes cênicas, visuais, música etc.). Nessa esteira, os arts. 14 e 15 da IN impuseram limites, em quantidade e valor, de projetos ativos por proponente. No caso de PJ, o limite é de cinco projetos ativos, no valor máximo de 3% do montante autorizado anualmente para renúncia fiscal; para PF, o limite é de dois projetos, no valor máximo equivalente a 0,05%.

Já os arts. 21 a 27 da IN-MinC 1/2012 detalham condições vinculadas a acessibilidade e a democratização do acesso, entre as quais valem ser transcritas:

‘[...] Seção III - Da Acessibilidade e Democratização do Acesso

Art. 21. Em observância ao estipulado no art. 1º, inciso I da Lei nº 8.313, de 1991, e no art. 27 do Decreto nº 5.761, de 2006, as propostas culturais apresentadas ao mecanismo de incentivos fiscais do Pronac deverão conter medidas de acessibilidade compatíveis com as características do objeto, e de democratização do acesso da sociedade aos produtos, bens e serviços resultantes do apoio recebido. (...)

Art. 24. 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:

- I – o quantitativo de ingressos ou produtos culturais;
- II – o custo unitário dos ingressos ou produtos culturais; e
- III – a previsão da receita a ser arrecadada.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, os preços de comercialização de obras ou de ingressos serão estipulados com vistas à democratização de acesso. (...)

Art. 26. 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, 20% dos produtos materiais resultantes da execução do projeto a escolas públicas, bibliotecas, museus ou equipamentos culturais de 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.

Art. 27. O Ministério da Cultura, observada a legislação em vigor, considerará as medidas de acessibilidade e democratização de acesso apresentadas como quesito de avaliação da proposta cultural e exigirá a comprovação de seu cumprimento quando da prestação de contas, sendo este item indispensável para a aprovação das respectivas contas’ (grifos nossos).

Em relação a esses últimos dispositivos da IN-MinC 1/2012, verifica-se que o MinC, ao ser questionado pela mídia sobre a legitimidade de incentivos concedidos a projetos com potencial de retorno comercial, vem conferindo bastante ênfase à redução nos preços dos ingressos como uma das principais contrapartidas exigidas, seja de grandes empresas, seja de propostas vinculadas a artistas tidos como consagrados (peça 23, p. 96-97 e p. 117).

É acertado o posicionamento do Ministério, no sentido de que o barateamento de ingressos – desde que efetivo, e não resultante de artifícios contábeis – seja uma forma de compatibilizar as finalidades do Pronac (art. 1º da Lei) com o apoio a projetos com potencial de retorno comercial. Entretanto, esse tipo de medida somente terá o alcance pretendido se for fortalecida a estrutura de fiscalização do MinC, a qual, atualmente mostra-se bastante deficitária, haja vista o elevado estoque de prestações de contas sem análise, conforme constatou o Tribunal no Relatório de Auditoria do já mencionado TC 018.011/2010-1, conduzido pela Semag.

Por fim, o art. 36 da IN-MinC 1/2012 estipula que o parecer técnico relativo ao projeto deverá abordar, no mínimo, quatorze quesitos, entre os quais se destacam:

- ‘Art. 36 [...]
- I – aferição da capacidade técnico-financeira do proponente para execução do projeto apresentado; [...]
- III – enquadramento do projeto nos objetivos e fins da Lei nº 8.313, de 1991, e no Decreto nº 5.761, de 2006;
- IV – adequação entre o objeto a ser executado e os produtos resultantes, mediante indicadores para avaliação final do projeto; [...]
- VI – adequação do projeto de medidas de acessibilidade e democratização de acesso ao público às características do projeto cultural.
- VII – contribuição para o alcance dos objetivos descritos no art. 1º da Lei 8.313, de 1991;
- VIII – repercussão local, regional, nacional e internacional do projeto, conforme o caso;
- IX – impactos e desdobramentos positivos ou negativos do projeto, seja no âmbito cultural, ambiental, econômico, social ou outro considerado relevante;
- X – contribuição para o desenvolvimento da área ou segmento cultural em que se insere o projeto cultural analisado;
- XI – compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado regional da produção, destacando-se o que se mostrar inadequado, com a justificação dos cortes efetuados, quando for o caso;
- XII – relação custo/benefício do projeto no âmbito cultural, incluindo o impacto da utilização do mecanismo de incentivo fiscal na redução do preço final de produtos ou serviços culturais com público pagante, podendo a análise técnica propor redução nos preços solicitados;

XIII – atendimento aos critérios e limites de custos estabelecidos pelo Ministério da Cultura; [...]

Como visto, os requisitos do art. 36 da IN-MinC 1/2012 são mais robustos que os do art. 18 da anterior Portaria-MinC 46/98.

Essas alterações infralegais, vistas em conjunto, buscam diminuir a concentração de recursos (em quantidade e em valor dos projetos) e aumentar a exigência de contrapartidas privadas. Tendem, de modo indireto, a atenuar o problema da concessão de incentivos a projetos com potencial de retorno comercial.

4.7. Outras observações

Em artigo publicado em 2011 no portal do MinC (MENEZES, Henilton. *Lei Rouanet, 20 anos depois* - disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2011/12/23/lei-rouanet-%E2%80%93-20-anos-depois/> - acesso em 6/3/2012), a Sefic buscou avaliar a Lei Rouanet por ocasião de seu vigésimo ano de vigência. No texto, o titular da Secretaria, além de apresentar importantes realizações viabilizadas pelo mecenato, entre as quais inclui o *Rock in Rio*, argumenta que os incentivos concedidos geram emprego e renda, bem como movimentam a economia da cultura. Ressalta, também, que o R\$ 1,35 bilhão de incentivos culturais aprovados em 2011 representou apenas 1,5% da renúncia da União, a qual favorece, principalmente, setores lucrativos como a indústria automobilística ou o agronegócio.

O argumento é plausível. Na avaliação de resultados do mecenato, há que se considerar não somente o custo dos gastos tributários, mas também os benefícios econômicos dele advindos. Entretanto, o texto não empreende tal análise – talvez não fosse seu escopo – nem sinaliza que haja estudos nessa linha.

Outra linha de argumentação frequentemente suscitada pelo MinC (peça 20, p. 1) diz respeito ao fato de que a concessão dos incentivos é analisada pela CNIC, comissão que, por representar diversas partes interessadas, teria legitimidade para se manifestar quanto aos aspectos polêmicos levantados nesta representação.

É necessário ponderar alguns aspectos. Em primeiro lugar, registre-se que, desde a edição da Lei 9.874/99, que alterou, entre outros, o art. 19 da Lei Rouanet, a decisão final quanto à aprovação dos projetos foi transferida da CNIC para o MinC. Demais disso, a ideia de que uma decisão que tenha passado por órgão colegiado seja mais legítima, ou representativa do setor cultural, que outra, tomada sem tal participação, pode ser aceita somente em nível teórico. A análise de sua validade no caso concreto demandaria estudar a estrutura, funcionamento e composição real de poder na CNIC, o que extrapola o escopo desta representação.

Ainda, há que ter conta que o fato de haver análise colegiada não soluciona a questão maior – que é a falta de critérios tão claros e objetivos quanto seja possível para opinar sobre a aprovação da concessão dos incentivos a projetos com potencial de retorno comercial, situação, porém, que será mitigada caso realizada a reforma pretendida na Lei (peça 23, p. 61). A propósito, é importante destacar que no art. 10, § 1º, do PL 1.139/2007 (peça 25, p. 16), a CNIC volta a ter papel decisório no que se refere à concessão de incentivos.

Por fim, deve-se enfatizar que existem importantes mecanismos de transparência no âmbito do mecenato, como a disponibilização dos projetos incentivados na internet (via Salic), com nome do beneficiário, valores aprovados e captados etc., inclusive com extratos dos pareceres técnicos. Ainda, de acordo com o titular da Sefic^{xiii}, as sessões plenárias da CNIC são transmitidas ao vivo pela internet. Tudo isso é reforçado pelos dispositivos do art. 19, § 6º, da Lei Rouanet, do art. 35 do Decreto 5.761/2006, e dos arts. 39 e 43 da IN-MinC 1/2012, que condicionam a eficácia da autorização de captação à publicação dos seguintes dados no Diário Oficial: título do projeto; nome e CNPJ ou CPF do proponente; valor autorizado para captação de doação ou patrocínio; prazo de execução e de captação; enquadramento legal; extrato do projeto aprovado; e prazo para apresentação da prestação de contas. Além disso, os arts. 75, §3º, e 82, ambos da IN-MinC 1/2012, determinam que sejam publicados no Diário Oficial dados sobre a aprovação ou reprovação das prestações de contas dos projetos. Por fim, todo beneficiário de recursos incentivados obriga-se a deles prestar contas, à luz do que dispõem o art. 70, parágrafo único, da CF/88 e o art. 29 da Lei Rouanet.

CONCLUSÃO

Relativamente ao Projeto *Rock in Rio 2011*, consideram-se regulares ou saneadas as seguintes ocorrências suscitadas pelo MP/TCU: cessão de ingressos a servidores do Ministério; concessão de apoio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) ao evento; e utilização de rol de categorias de segmentos culturais mais amplo do que o previsto no art. 18 da Lei Rouanet. Em relação à suposta divergência entre o

ato autorizativo da concessão de incentivo e o parecer técnico de enquadramento do projeto ao Pronac, constata-se que, a rigor, não houve tal dissonância (tópico 2).

Quanto às ocorrências ligadas ao Projeto SWU, verifica-se que o projeto de incentivo foi arquivado pelo MinC sem que tivesse havido liberação de recursos (peça 18), sendo suficiente, para o caso, **cientificar** o MinC acerca de impropriedades formais detectadas (tópico 3).

Discutiu-se, ainda, questionamento do MP/TCU relativo à concessão de incentivo a projetos com potencial de retorno comercial, com eventual desvirtuamento da Lei Rouanet.

Como analisado, não existem vedações legais para concessão de incentivos fiscais a projetos culturais com potencial de retorno comercial, assim considerados os que têm expectativa de lucro. Ainda que se argumente que projetos de grande porte, vinculados a grandes empresas e/ou a artistas consagrados, com forte potencial de retorno comercial, são, por definição, autossustentáveis, ou seja, teriam condições de se viabilizar por meio de patrocínios privados e/ou receitas próprias, de modo que a concessão de incentivos fiscais nessas condições possibilitaria ganhos desproporcionais por particulares e/ou desperdício de recursos públicos, a Lei não proíbe tal concessão, faz apenas restrição aos montantes do IR dedutíveis conforme seu enquadramento (se no art. 18 ou 26).

Verifica-se, porém, que o art. 9º, inc. II, da Lei Rouanet estabeleceu que ‘a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, de música, canto, circo e demais atividades congêneres’ deve ser considerada como um dos tipos possíveis de projetos culturais para fins de aplicação de recursos do Ficart. O dispositivo não veda a concessão de incentivos fiscais a tais projetos, mas sua interpretação em conjunto com o espírito da Lei Rouanet autoriza concluir que projetos culturais com potencial de retorno comercial deveriam ser atendidos, preferencialmente, por meio do Ficart.

Entretanto, como o Ficart não chegou a ser implementado pelo MinC, tais projetos vêm sendo atendidos, todos, inclusive os de grande porte, por meio do incentivo fiscal, uma vez que o FNC não pode ser utilizado para apoiar empresas com fins lucrativos.

Não obstante, nos casos acima citados e quando existe cobrança de ingressos a preços que não podem ser considerados acessíveis à sociedade como um todo, coloca-se a concessão de tais incentivos em confronto com objetivos estipulados na Constituição e na Lei Rouanet (‘garantir, a todos, o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional’, conforme o art. 215 da CF/88 e art. 1º da Lei 8.313/91).

Nesse sentido, com base nos princípios da eficiência (CF/88, art. 37, *caput*), razoabilidade e da supremacia do interesse público, reputam-se **parcialmente procedentes** os questionamentos do MP/TCU sobre esse tópico e pertinentes as recomendações feitas no Parecer Técnico Consolidado de 1/10/2010 (peça 6, p. 252-259) quanto a ser desejável, quando da concessão de incentivos fiscais a projeto cultural com forte potencial de retorno comercial, a exigência proporcional de contrapartida(s) quando pertinente.

Desse modo, cabe **recomendar** à SE/MinC que, na concessão de incentivos fiscais a projeto cultural com forte potencial de retorno comercial, avalie a pertinência de exigir contrapartida proporcional ao porte do evento ou ao montante de isenção autorizado.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da representação, por atender os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**;

b) **recomendar** à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, quando da concessão de incentivos fiscais a projeto cultural com forte potencial de retorno comercial, avalie a pertinência de exigir contrapartida proporcional ao porte do evento ou ao montante de isenção autorizado, a fim de tornar tais concessões mais condizentes com os princípios da eficiência (CF/88, art. 37, *caput*), da razoabilidade e da supremacia do interesse público (v. seção ‘Conclusão’);

c) **dar ciência** à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura – Sefic/MinC sobre as seguintes ocorrências, relativas ao projeto Pronac 103278 – SWU Brasil (tópico 3):

i. o parecer da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC, manifestou-se pela aprovação da proposta cultural ao mesmo tempo em que mencionou e transcreveu, como fundamentação, parecer elaborado por perito externo, contrário ao deferimento do pleito, situação que afronta o princípio da motivação, inscrito nos art. 2º (*caput*), 50 (inc. VII) e 50 (§ 1º) da Lei 9.784/99;

ii. o expediente elaborado em 7/10/2010 pelo Coordenador de Análise Técnica de Projetos Culturais – Pronac conteve manifestação favorável à aprovação do projeto de interesse da D+Brasil Entretenimento, Conteúdo e Comunicação Total, sem se pronunciar sobre as ressalvas feitas no Parecer Técnico Consolidado de 1/9/2010, inclusive quanto aos valores dos itens do orçamento, que justificaram a proposta de indeferimento da aprovação do projeto, situação que afronta o princípio da motivação, inscrito nos art. 2º (*caput*), 50 (inc. VII) e 50 (§ 1º) da Lei 9.784/99;

d) **dar ciência** da deliberação que vier a ser proferida, além da Secretaria Executiva do MinC (SE/MinC), ao Ministério Público junto ao Tribunal (MP/TCU), à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag/TCU) e à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog/TCU)”.

2. Após a manifestação da Unidade Técnica, encaminhei os autos ao Ministério Público, nos seguintes termos (peça 32):

“Para o obséquio de sua manifestação acerca das questões tratadas nos autos, não apenas em razão de ser a presente representação de iniciativa desse Ministério Público junto a esta Corte, mas, especialmente, por requerer a tomada de posição sobre matéria de eminente cunho legal (abrangência da Lei Rouanet, sua aplicação, como lei de incentivo fiscal, a projetos com evidente potencial de retorno financeiro e situações em que a contrapartida seria exigível) em preliminar à apreciação do caso concreto”.

3. O Ministério Público emitiu parecer concordando com a análise da unidade técnica (peça 33):

“(…)

3. Os pontos para os quais Vossa Excelência solicita a manifestação deste MP/TCU foram adequadamente abordados pela unidade técnica, a qual destacou as principais nuances da Lei Rouanet, em especial, em como são enquadrados os projetos comerciais (com evidente potencial de retorno financeiro) e não comerciais, bem como foram elencadas as medidas adotadas pelo Ministério da Cultura, por meio de regulamentação infra legal, que buscaram adequar a concessão dos incentivos previstos na lei aos princípios constitucionais e legais relacionados à matéria.

4. De início ficou claro na análise realizada que a Lei Rouanet não restringe o acesso de interessados ao incentivo fiscal independente do projeto apresentado ser predominantemente comercial ou a empresa solicitante objetivar lucro. O que a Lei diferencia é a forma de enquadramento que se dá principalmente com base nos arts. 18 e 26 da norma, cujo benefício tributário possibilita a potencial redução do imposto de renda a pagar de até 100% ou 30% dos valores investidos, respectivamente, respeitado o limite de 4% para a pessoa jurídica e 6% para pessoa física.

5. Esse cenário permitiu que algumas distorções acontecessem, sendo que o apoio concedido ao Rock in Rio não foi o único caso a gerar questionamentos. Os diferentes casos relatados na instrução, bem como outros não citados, levaram o MinC, no decorrer dos anos, a aprimorar os regulamentos internos aproximando a Lei dos seus objetivos originais.

6. A unidade técnica ressalta que a questão dos incentivos concedidos a projetos com potencial retorno financeiro é uma, dentre as várias situações, em que os especialistas em políticas culturais e o próprio MinC, referem-se como distorções da Lei Rouanet (peça 29, p. 16):

‘A principal dessas supostas distorções consistiria no fato de que a decisão quanto aos projetos que serão apoiados cabe aos incentivadores, ou seja, a agentes privados, aos quais interessa atender, preponderantemente, sua estratégia de marketing, e não às finalidades do Pronac. A ocorrência seria agravada pelo fato de apenas cerca de 10% dos incentivos, historicamente, terem sido bancados por recursos privados.’

7. Além disso, a unidade instrutiva aponta que críticos do programa citam como grave distorção da Lei Rouanet a concentração de projetos nas regiões sul e sudeste, o que colide com um dos objetivos fundamentais da República, a diminuição das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, da CF/88),

com as diretrizes constitucionais específicas relativas à política cultural (art. 215 da CF/88) e com as finalidades precípuas do Pronac, listadas no art. 1º da Lei Rouanet.

8. Tais distorções afrontam a equidade no acesso a esses recursos e o próprio espírito da lei que buscava atender os projetos principalmente da cultura nacional e de menor atratividade para patrocinadores e empresas.

9. No caso das captações realizadas pelas atrações comerciais, que dentre outros objetivos visam ganhos financeiros, a unidade técnica pondera (peça 29, p.16):

‘De fato, em relação a projetos culturais específicos, o que afronta o senso de justiça e de equidade, mais do que a obtenção de lucro por particulares (que é uma das regras do negócio), é o porte dos eventos e das empresas patrocinadas. Trata-se, em última instância, de transferência de recursos públicos para agentes que efetivamente não precisariam de tal apoio, ou que estão no extremo superior das faixas de concentração de renda, sem que se garanta, em cada caso, como efetivamente serão atendidas as diretrizes do Plano Nacional de Cultura (art. 215, § 3º, da CF/88) e as finalidades do Pronac (art. 1º da Lei Rouanet).’

10. A análise realizada pela antiga 6ª Secex e as informações prestadas pelo MinC demonstram que os arts. 18 e 25 da Lei Rouanet estabelecem critérios para aprovação de projetos e que outros dispositivos impõem vedações e condicionais específicas, **nenhuma atinente ao caráter comercial do projeto ou do proponente**.

11. Como ressaltado na instrução técnica, há fundamento no argumento do MinC de que a lei já estipula critérios, vedações e condicionais, de modo que não caberia ao órgão executor introduzir proibições não expressamente previstas na norma.

12. De qualquer modo, a Secex cita outras distorções quando apresenta exemplos de projetos apoiados com fundamento na Lei Rouanet. Dentre os projetos citados, foram destacados o apoio concedido ao *Cirque du Soleil*, blog de vídeos com a cantora Maria Betânia, turnê do cantor Caetano Veloso, Festa do Peão de Barretos, bem como as captações realizadas pela empresa T4F Entretenimento S/A da ordem de R\$ 40 milhões entre os anos de 2009 a 2011. Neste último caso, o que mais chamou atenção foi o enquadramento dos projetos da empresa no art. 18 da Lei Rouanet, fato que permitiu o abatimento integral do incentivo do IR a pagar. Além disso, os projetos apoiados se caracterizaram pela restrição do acesso com a oferta de ingressos a preços elevados.

13. Pelo que se depreende da análise da 6ª Secex, era possível atender aos pleitos da empresa T4F, desde que o enquadramento dos projetos se desse com base no art. 26 da Lei nº 8.313/91, o que limitaria o incentivo fiscal até 30% do valor autorizado para captação e resultaria na contrapartida de 70% dos patrocinadores.

14. Verifica-se, ainda, que as pessoas jurídicas com fins lucrativos só podem receber apoio do tipo patrocínio, o qual, em contraposição ao apoio do tipo doação, é o que permite os menores percentuais de desconto por parte dos incentivadores (se o incentivo tiver sido concedido com base no art. 26 da Lei), de modo que nesse caso o erário tem um custo menor.

II

15. Essa realidade não é desconhecida pelo TCU já que em 2011 as principais conclusões da auditoria realizada para verificar a regularidade da concessão das renúncias de receitas previstas na Lei nº 8.313/91 (Acórdão nº 1385/2011-Plenário) foram:

a) a aprovação dos projetos culturais, incentivados pela Lei nº 8.313/91, não tem observado as exigências legais quanto ao enquadramento dos projetos nos respectivos segmentos culturais e à observância do princípio da não-concentração por segmento e beneficiário;

b) o acompanhamento da execução dos projetos e o registro de sua localidade efetiva não têm sido realizados;

c) identificação de deficiências no registro dos valores captados pelos projetos, na inabilitação de proponentes, na verificação da proibição imposta pelo art. 27 da Lei Rouanet e no controle de fluxo financeiro dos projetos; e

d) o volume anual de projetos aprovados é incompatível com a capacidade administrativa do MinC para acompanhá-los e analisar suas prestações de contas.

16. Em vista desse contexto, os regulamentos do MinC envolvendo a matéria vêm sendo aperfeiçoados. O art. 27 do Decreto nº 5.761/2006 introduziu a exigência de que os projetos apoiados prevejam formas de democratização do acesso, entre as quais a prática de preços mais acessíveis à população. Segundo informado pela Secex, a adoção desse dispositivo teve relação direta com a reação desfavorável da opinião pública em torno do apoio então concedido à turnê do *Cirque du Soleil*.

17. O referido decreto ainda exige que a análise técnica dos projetos deverá verificar o atendimento das finalidades do PRONAC, vedada a apreciação subjetiva em valores artísticos e culturais (art. 6º, § 3º, Decreto nº 5.761/2006).

18. A Secex ainda cita outras normas utilizadas pelo MinC para analisar os projetos como as Portarias nº 46/98, 30/2009 e 116/2011, as duas primeiras revogadas com a aprovação recente da IN-MinC nº 1, de 09/02/2012 (peça 10) e a última editada em atenção a determinação deste Tribunal, proferida no âmbito do Acórdão nº 1385/2011-Plenário para que o MinC disciplinasse o detalhamento dos segmentos culturais que poderiam ser atendidos por meio da renúncia de receita prevista no art. 18 da Lei Rouanet.

19. A IN nº 1/2012, por sua vez, estabeleceu o limite de 6.300 projetos a serem admitidos anualmente, teto que foi subdividido pelas diversas áreas culturais. A norma também impôs limites, de quantidade e de valor. No caso de pessoas jurídicas, o limite passou a ser de cinco projetos ativos, no valor máximo de 3% do montante autorizado anualmente para renúncia fiscal; e para pessoas físicas, o limite ficou em dois projetos, no valor máximo equivalente a 0,05%. O MinC ainda informa que, em regra, objetiva com os apoios uma redução nos preços dos ingressos, seja de propostas de grandes empresas, seja daquelas ligadas a artistas tidos como consagrados (peça 23, p. 96-97 e 117).

20. Além disso, há o Projeto de Lei nº 6.722/2010, em tramitação no Congresso Nacional, que pretende substituir a Lei Rouanet, no qual o uso de recursos incentivados para financiar projetos com viés comercial passaria a ser exceção, e não regra, como ocorre atualmente.

21. Como conclui a unidade técnica, essas alterações infra legais, vistas em conjunto, buscam diminuir a concentração de recursos (em quantidade e em valor dos projetos) e aumentar a exigência de contrapartidas privadas. Tendem, de modo indireto, a atenuar o problema da concessão de incentivos a projetos com potencial de retorno comercial, que continuam sendo apoiados.

22. Outro ponto destacado é o fato de que uma apreciação dos pedidos de incentivo por meio de um colegiado não soluciona a questão maior – que é a falta de critérios claros e objetivos para que haja uma decisão menos subjetiva envolvendo a aprovação e a concessão dos incentivos a projetos com potencial retorno comercial e na definição das contrapartidas, situação que somente será resolvida caso haja uma reforma na lei atual e essas questões sejam melhor reguladas pela nova norma.

23. Dentro desse contexto ainda reside o fato, como já comentado, de que quem pauta os incentivos são os interessados, não cabendo ao Ministério, em regra, negar o apoio desde que atendidas as condicionalidades prevista em lei e nos regulamentos do MinC. Tal cenário, embora mitigado com a aprovação da IN nº 1/2012, que limitou os apoios concedidos em termos quantitativos e valor, ainda carece de uma avaliação dos resultados alcançados, a ampliação do número de beneficiários e de projetos apoiados e uma melhor distribuição desses apoios a outras regiões do Brasil, atualmente concentradas nas regiões Sul e Sudeste.

24. Outro aspecto a ser considerado é que um eventual aumento no número de pedidos de apoio pode sobrecarregar a estrutura do Ministério que já é pequena para analisar as prestações de contas dos projetos já encerrados, conforme constatado no Acórdão nº 1385/2011-Plenário, aumentando assim o descompasso entre o tempo de tramitação dos processos administrativos, o prazo de captação e as datas previstas para a realização dos eventos culturais, o que pode ser mais um fator de restrição de acesso ao incentivo fiscal.

25. Por fim, as distorções apontadas na instrução também decorrem do fato de que o Fundo de Investimento Cultural e Artístico e Cultural – Ficart, apesar de previsto pela Lei Rouanet, nunca foi implementado. O uso do Ficart seria o meio mais adequado para o apoio de projetos culturais onde os objetivos comerciais são prevalentes, o que também garantiria uma maior contrapartida dos beneficiários.

26. Como apontado pela unidade técnica o Ficart e o Mecenato têm como foco as necessidades da indústria cultural, enquanto o Fundo Nacional da Cultura foi pensado para apoiar manifestações culturais regionais e de caráter não comercial.

III

27. Com base nessas informações, conclui-se que as irregularidades apontadas na mídia e que serviram de base para a apresentação da presente Representação não se confirmaram. No entanto, os dados colhidos demonstram que existem distorções na aplicação da Lei Rouanet, em especial quando se constata o enquadramento de projetos comerciais com fundamento no art. 18 da norma, fato que permitiu aos beneficiários um potencial abatimento do imposto de renda devido de até 100% dos valores investidos.

28. Além disso, mesmo com a concessão dos incentivos previstos nos arts. 18 ou 26 da Lei, a cobrança de ingressos em valores elevados se contrapõe aos objetivos da Lei Rouanet, que é garantir uma maior acessibilidade da população aos bens culturais. Tal distorção ainda é relatada, apesar do aprimoramento dos regulamentos realizados pelo MinC.

29. Segundo o MinC, com as normas atuais já há a obrigação de que cidadãos e empresas com e sem fins lucrativos que recebem os incentivos fiscais ofertem gratuitamente pelo menos 10% dos ingressos e que 30% dos ingressos e produtos culturais sejam vendidos ao preço previsto para o Vale Cultura, no valor máximo de 50 reais (<http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/radio/materias/ultimas-noticias/454461-projeto-em-analise-na-CCJ-obriga-beneficiados-pela-Lei-Rouanet-a-distribuir-ingressos-ingressos.html>).

30. Apesar do quadro apresentado, podemos afirmar que a Lei trouxe maior previsibilidade ao mercado contribuindo para o incentivo à cultura, realidade que deve ser aprimorada para que o programa não continue a ser acusado de ser um ‘Robin Hood às avessas’, ao destinar recursos públicos para bancar eventos culturais caros e de difícil acesso ao invés de destiná-los a outras ações que atendam um maior número de cidadãos.

31. Destaque-se, ainda, que a maior parte dos recursos captados fica concentrada em poucas empresas sendo que as dez maiores participam com mais de um terço dos recursos captados, dentre as quais podemos citar a Petrobrás, o Banco do Brasil, o BNDES e a Vale do Rio Doce.

32. Esse fato sugere que as grandes empresas podem estar absorvendo para si o papel de indutoras culturais, sendo que muitas delas mantêm centros culturais próprios, o que reforça a necessidade de aprimorar as diretrizes internas para seleção de eventos e projetos culturais de modo a evitar que o apoio se concentre nas ações mais vistosas e com alto apelo comercial.

33. Por isso, mostra-se pertinente a proposta da unidade técnica em recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, *‘quando da concessão de incentivos fiscais a projeto cultural com forte potencial de retorno comercial, avalie a pertinência de exigir contrapartida proporcional ao porte do evento ou ao montante de isenção autorizado, a fim de tornar tais concessões mais condizentes com os princípios da eficiência (CF/88, art. 37, caput), da razoabilidade e da supremacia do interesse público’*.

34. Por fim, releva enaltecer o fato de que muitas das melhorias aqui relatadas na regulamentação do programa foram induzidas por esta Corte de Contas quando da apreciação das Contas de Governo e de auditorias realizadas na área, cujo exemplo mais recente é o Acórdão nº 1385/2011-Plenário.

Assim, em vista do relatado, este representante do MP/TCU acompanha a proposta da unidade técnica constante na peça 29, p. 22-23, no sentido de considerar parcialmente procedente a presente representação, bem como acolhe a recomendação sugerida”.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU versando sobre possíveis irregularidades na autorização de incentivos fiscais em apoio ao evento denominado *Rock in Rio*, em 2011, com fundamento na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet).

2. Diante do conteúdo da peça inaugural apresentada pelo Ministério Público, vislumbro que a questão principal a ser tratada nestes autos concerne à avaliação da legalidade/legitimidade da concessão dos incentivos culturais previstos na Lei 8.313/1991 a projetos que se apresentam claramente como lucrativos e que não teriam problemas para obter patrocínios privados.

3. Além dessa questão central, a representação apresenta, em síntese, as seguintes ocorrências, conforme destacado pela Unidade Técnica em sua instrução:

a) autoridades e servidores do Ministério da Cultura (MinC), responsáveis pela apreciação do projeto *Rock in Rio*, foram contemplados com ingressos para participar do evento;

b) a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) apoiou o projeto *Rock in Rio* com o montante de R\$ 2,2 milhões;

c) a autorização para captação de recursos para o projeto *Rock in Rio* contrariou pareceres técnicos que contestaram o volume de verbas públicas destinadas a projeto de potencial lucrativo sem haver a exigência de contrapartida compatível, bem como que alertaram para o fato de a Lei 8.313/1991 ter como objetivo facilitar o acesso a eventos culturais e apoiar projetos com maior dificuldade para conseguir financiamentos; e

d) o Ministério da Cultura estaria utilizando rol de categorias de segmentos culturais bem mais amplo do que aquele previsto no art. 18 da Lei Rouanet, o que resulta em aumento indevido do número de projetos que são viabilizados totalmente com recursos públicos, sem contrapartida privada.

4. A unidade técnica realizou diligência ao Ministério da Cultura (peças 2, 6 e 7) e juntou aos autos os elementos necessários à análise da matéria (peças 9/28), posicionando-se, ao fim, pela procedência parcial da representação, com a emissão de recomendação e ciência ao Ministério da Cultura (peças 29/31), no que foi seguida pelo Ministério Público (peça 33).

5. Manifesto-me, em essência, de acordo com os pareceres constantes dos autos no que tange à análise das ocorrências listadas no item 3 acima. Discordo, entretanto, das conclusões apresentadas em relação à questão central do processo, indicada no item 2 supra.

6. Cabe, de início, registrar que o incentivo a projetos culturais (uma das formas de financiamento ao setor cultural previsto na Lei 8.313/1991 – art. 2º, inciso III – , no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac), conhecido como mecenato cultural, consiste na possibilidade de abatimento do Imposto de Renda (IR) de valores que o contribuinte destinar para apoiar projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura. Se houver finalidade promocional, o apoio denomina-se “patrocínio”, caso contrário “doação”.

7. Esse incentivo pode ser realizado com base no art. 18 ou no art. 26 da Lei Rouanet. Se houver enquadramento do projeto nos segmentos culturais previstos no art. 18, o incentivador pode abater do IR até 100% do valor aplicado (ônus do incentivo é suportado integralmente pelo Erário).

8. Para os demais segmentos culturais, o incentivo somente pode-se dar com fundamento no art. 26 daquela Lei, com o abatimento no IR, no caso de pessoas jurídicas, de até 30% (se “patrocínio”) ou até 40% (se “doação”) do valor destinado ao projeto.

I

9. Abordando, em um primeiro momento, as questões acessórias tratadas nos autos, ressalto os seguintes apontamentos constantes da instrução da unidade técnica, que procurou apresentar todos os elementos necessários ao deslinde da questão:

a) apesar da destinação de ingressos do *Rock in Rio* a servidores do Ministério, conforme reconhecido pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC), a unidade técnica entendeu não haver evidências de ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade (quantidade reduzida de ingressos, distribuídos mediante sorteio entre os servidores), além do que a questão foi objeto de recomendação do Controle Interno àquele órgão, que editou disciplinamento sobre a matéria (art. 106 da Instrução Normativa-MinC 1/2013), adequou o Código de Conduta de seus servidores e informou haver suspenso o recebimento de cortesias da espécie;

b) não há vedação para que empresas públicas, como a ECT, concedam patrocínios com fundamento na Lei Rouanet, contribuindo as empresas estatais, no exercício de 2013, com cerca de 11% do total de recursos captados com renúncia fiscal em benefício do setor cultural (conforme consignado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República daquele exercício);

c) a autorização para captação de recursos para o projeto *Rock in Rio* não teria contrariado o parecer técnico, uma vez que esse foi favorável à aprovação da captação de R\$ 12.301.586,94 (valor inferior ao solicitado – R\$ 19.892.316,00), mas a Sefic e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) não fizeram qualquer crítica ou ponderação acerca da ressalva/recomendação que constou do parecer, no sentido de que deveria ser considerada a previsão de receita do evento (R\$ 34 milhões), a fim de solicitar uma maior contrapartida dos organizadores do evento;

d) o projeto *Rock in Rio* não foi enquadrado no art. 18 da Lei Rouanet (destinado a rol específico de eventos e que possibilita a dedução, no imposto de renda, de até 100% do valor patrocinado/doado pelas empresas ao projeto), mas sim no art. 26 daquela Lei, que prevê, no caso de pessoas jurídicas, a dedução no imposto de renda de apenas 30% (no caso de patrocínios) ou 40% (no caso de doações) do valor destinado ao projeto; e

e) considerando que, do valor autorizado (R\$ 12.301.586,94), o projeto *Rock in Rio* efetivamente captou a quantia de R\$ 6.695.167,86, o que, via de regra, é concretizado mediante o patrocínio de empresas, 30% deste valor correspondeu à renúncia tributária em benefício do evento (aproximadamente R\$ 2 milhões).

10. Entendo que essas considerações da unidade técnica são suficientes para justificar as questões tratadas nas alíneas “a” e “b” do item 3 acima.

11. Quanto à alínea “d”, destaco ser essencial a observância de critérios bem definidos para o enquadramento de projetos nos segmentos culturais do art. 18 da Lei 8.313/1991 (que gera uma maior renúncia fiscal). O Tribunal, ao constatar que o Ministério da Cultura estava interpretando de forma ampliativa o rol constante daquela Lei, emitiu determinação para a expedição de normativo com “detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo art. 18 da Lei nº 8.313, de 1991, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no § 3º do referido artigo” (item 9.1.1.1 do Acórdão 1.385/2011 – Plenário). O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República (RPPCGR) de 2013 trouxe o seguinte registro sobre a questão:

“O art. 18, § 3º, da Lei 8.313/1991 estabelece apenas oito categorias de segmentos culturais que devem ser contempladas pelos projetos que visem a obter o benefício fiscal. Todavia, isso se alterou, após recomendação no Relatório sobre as Contas do Governo referentes a 2009 e determinação exarada no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, de 25/5/2011, com a publicação pelo MinC da Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011, que regulamentou o dispositivo. Em seu art. 1º, a norma elenca os segmentos culturais das áreas de representação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, para os efeitos do § 3º do art. 18 e do art. 25 da Lei 8.313/1991. Diante disso, ao apreciar o relatório de monitoramento das determinações e recomendações exaradas pelo citado acórdão, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário, considerou integralmente cumprida tal determinação” (sublinhei).

12. Assim, considerando que o projeto *Rock in Rio* não foi beneficiado pelo regime do art. 18 da Lei Rouanet e que medidas foram adotadas para melhor regular o uso desse dispositivo, entendo justificada a ocorrência da alínea “d” do item 3 supra.

13. Sem ainda adentrar no mérito da legalidade/legitimidade da concessão de incentivo fiscal ao projeto *Rock in Rio*, entendo que, quanto à ocorrência da alínea “c” do item 3 acima, as ressalvas constantes do parecer técnico sobre o referido projeto, abaixo transcrito, demandavam manifestação expressa das instâncias superiores (peça 6, p. 252):

‘Há receita prevista na ordem de R\$ 34.272.000,00, sendo 58,04% maior do que o valor solicitado, fator que, embora não seja impeditivo, deva ser considerado pelos Conselheiros, a fim de se solicitar uma maior contrapartida por parte dos organizadores do evento (observar os valores dos ingressos, na ordem de R\$ 170,00 - normal e R\$ 85,00 - promocional).

Sobre a democratização, o proponente informa que as entidades que serão beneficiadas com a doação dos ingressos serão escolhidas em conjunto com as Secretarias Municipal e Estadual de Educação do Estado do RJ, tão logo o projeto seja aprovado e captado, mas não informa números nem porcentagem de ingressos. Tendo em vista o perfil do projeto, sugerimos a CNIC especial atenção a este aspecto e no que diz respeito a determinação de informação do quantitativo de ingressos gratuitos e recomendamos ao proponente que, antes da primeira apresentação, informe ao MinC a quantidade de ingressos gratuitos ou seu percentual’.

14. Os documentos constantes dos autos referentes à aprovação da captação pela CNIC e pela Sefic, entretanto, não indicam que essas unidades tenham feito considerações adicionais sobre essas ressalvas ou negociado contrapartidas maiores do proponente (peça 6, p. 260, 263, 276, 288 e 292).

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

16. Ressalto que Relatório de Vistoria *in loco* nº 25/2011 (peça 7, p. 258/270) trouxe informações fornecidas pelo proponente sobre medidas de democratização de acesso adotadas, entre elas concurso que teria resultado na distribuição de 2080 ingressos a alunos da rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro. Somando com outras medidas, haveria a distribuição total de 3488 ingressos.

17. Ainda que sejam comprovadas essas medidas, persiste a falha apontada, uma vez que os termos das contrapartidas do proponente devem, necessariamente, ser discutidos antes da aprovação da captação de recursos, de forma a proporcionar à Administração negociar um incremento dessas contrapartidas.

18. Fazendo-se uma conta simples, apenas para contrapor o tamanho do projeto com as contrapartidas oferecidas, observe-se que, considerando o total de ingressos que seriam distribuídos no presente caso (3488) e o valor da renúncia fiscal gerada pelo projeto (R\$ 2 milhões), cada ingresso distribuído custou ao Poder Público cerca de R\$ 570,00, valor bem superior àqueles dos ingressos vendidos ao público em geral (R\$ 170,00, preço normal, e R\$ 85,00, preço promocional), conforme registrado no parecer técnico transcrito no item 13 acima.

19. Proponho que seja determinado ao Ministério da Cultura que, em novas análises de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991, manifeste-se expressamente sobre eventuais ressalvas constantes do parecer técnico elaborado sobre a proposta, bem como promova o saneamento das inconsistências antes de proceder à autorização para captação de recursos, de forma promover a adequação do projeto às finalidades do PRONAC e maximizar as contrapartidas sociais oferecidas em razão da concessão do incentivo.

II

20. Quanto à questão principal dos autos, entendo que possa ser extraída do seguinte trecho da peça inaugural desta representação: em “uma área onde os recursos disponíveis são mais escassos, o apoio a um festival lucrativo como o *Rock in Rio* indica uma inversão de prioridades, com um possível desvirtuamento do sentido da Lei de incentivo à cultura”.

21. Em sua instrução a Unidade Técnica lembrou de outros casos que ganharam repercussão da imprensa, como os incentivos concedidos aos projetos: *Cirque du Soleil*; *blog* de vídeos com a cantora Maria Bethânia; turnê do cantor Caetano Veloso; e Festa do Peão de Barretos. Registrou, ainda, em especial, o caso da empresa T4F Entretenimento S.A., que, entre 2009 e 2011, obteve autorização para captar recursos para diversos projetos (em sua maioria com potencial comercial), no valor total de R\$ 61 milhões, todos enquadrados no art. 18 da Lei Rouanet (que possibilita 100% de abatimento no IR), o que ganhou destaque na mídia em razão do porte e do lucro líquido daquela empresa:

NR. PRONAC	NOME DO PROJETO	CAPTAÇÃO AUTORIZADA (R\$)	CAPTAÇÃO EFETUADA (R\$)	% DE CAPTAÇÃO
097620	<i>Mamma Mia</i>	13.396.315,42	12.623.000,00	94%
1012582	Titanic – A exposição	2.985.564,00	1.716.490,00	57%
1012564	<i>Sky Mirage</i> – Turnê 2011	5.893.240,00	2.245.850,00	38%
090576	Grande <i>Ballet</i> de Moscou	3.261.120,00	1.866.660,00	57%
095007	CATS – O Musical	6.155.401,90	5.426.500,00	88%
1012549	<i>Disney on Ice</i>	5.117.493,03	2.950.000,00	58%
117286	A Família Addams – O Musical	13.616.567,14	8.810.000,00	65%
1010472	As Bruxas de Eastwick – Musical	5.967.482,27	4.795.763,49	80%
105152	CATS – O Musical – RJ	2.040.716,71	410.000,00	20%
	TOTAL	58.433.900,47	40.844.263,49	70%

22. Apesar de esses incentivos suscitarem questionamentos, a unidade técnica realizou estudo e concluiu por não haver vedação legal para a autorização de incentivos fiscais previstos na Lei 8.313/1991 em benefício de eventos com potencial lucrativo, mas tão-somente a estipulação de vedações e condicionantes.

23. Destaco as seguintes disposições suscitadas pela unidade técnica:

a) os projetos beneficiados devem se amoldar às finalidades do Pronac, entre elas: contribuir para facilitar o livre acesso às fontes de cultura; promover e estimular a regionalização da produção cultural; e priorizar o produto cultural originário do País (art. 18 da Lei Rouanet e art 6º, §§ 2º e 3º, do Decreto 5.761/2006);

b) para cumprir essas finalidades devem atender ao menos um dos objetivos do Pronac (art. 3º da Lei Rouanet), entre eles: incentivo à formação artística e cultural; e fomento à produção cultural e artística mediante realização de exposições, festivais e espetáculos;

c) os incentivos somente serão concedidos a projetos cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso (art. 2º, §1º, da Lei Rouanet)

d) é vedada a concessão de incentivo a projetos destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso (art. 2º, §2º, da Lei Rouanet);

e) a aprovação de projetos deve observar o princípio da não concentração por segmento e por beneficiário (art. 19, §8º, da Lei Rouanet); e

f) dos projetos incentivados deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a, entre outros: tornar os preços e ingressos mais acessíveis à população em geral; promover distribuição gratuita de obras ou de ingressos a beneficiários que atendam às condições estabelecidas pelo MinC; desenvolver estratégias de difusão que ampliem o acesso (art. 27 do Decreto 5.761/2006).

24. Considerando que os dispositivos da Lei 8.313/1991 e as normas infralegais não apresentam dispositivo expresso impedindo a concessão de incentivos a projetos culturais (mecenato) com potencial lucrativo, o Ministério da Cultura, conforme registrado na instrução da unidade técnica (tópico 4.4.1), defende que não haveria amparo legal para negar concessão de incentivos a esses projetos. A Unidade Técnica, acompanhada pelo Ministério Público, entende que não caberia ao órgão executor introduzir proibições não expressamente previstas na norma.

25. Quanto à legitimidade da concessão de benefícios fiscais da espécie, a Unidade Técnica registra (tópico 4.4.2):

“De fato, em relação a projetos culturais específicos, o que afronta o senso de justiça e de equidade, mais do que a obtenção de lucro por particulares (que é uma das regras do negócio), é o porte dos eventos e das empresas patrocinadas. Trata-se, em última instância, de transferência de recursos públicos para agentes que efetivamente não precisariam de tal apoio, ou que estão no extremo superior das faixas de concentração de renda, sem que se garanta, em cada caso, como efetivamente serão atendidas as diretrizes do Plano Nacional de Cultura (art. 215, § 3º, da CF/88) e as finalidades do Pronac (art. 1º da Lei Rouanet).

Obedecidas as regras gerais e específicas, entende-se não caber ao Tribunal manifestar-se sobre a legitimidade da concessão de incentivos a projetos culturais em particular, nem estipular critérios nesse sentido, vez que tal competência situa-se na seara do órgão jurisdicionado” (sublinhei).

26. Com as vênias por divergir, entendo que cabe ao Tribunal, ao analisar os atos de gestão de suas unidades jurisdicionadas, o controle do atendimento ao interesse público, onde se fundamenta a legitimidade desses atos. E, além das condicionalidades específicas previstas em lei, é justamente o interesse público que deve, no presente caso, nortear as deliberações pela autorização, ou não, da captação de recursos prevista na Lei Rouanet.

27. Não consigo vislumbrar interesse público a justificar a renúncia de R\$ 2 milhões de receita do Imposto de Renda em benefício da realização de um projeto com altíssimo potencial lucrativo, como o *Rock in Rio*. Parece-me que esta também é a percepção da sociedade, razão pela qual autorizações de incentivos fiscais a projetos da espécie ganham a atenção da mídia.

28. Toda a atuação da Administração está vinculada ao interesse público. Ainda que os dispositivos legais não sejam claros, o gestor deve buscar a *intentio legis* e estar atento aos princípios legais e constitucionais. Sobre o princípio da supremacia do interesse público ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 15ª ed. – São Paulo: Atlas, 2003, p. 68):

“Esse princípio, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

(...)

Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público – também chamado de princípio da finalidade pública – está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, ‘significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público

– não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*” (sublinhei).

29. Sempre que se trata da atuação de fomento do Estado, seja na cultura, no esporte, na indústria, entendo que se deva perquirir sobre o binômio capacidade/necessidade. Aquele setor/projeto é capaz de se auto sustentar? Há a necessidade (interesse público) de intervenção do Estado de forma a impulsionar esse setor/projeto?

30. Parece-me ser esse o espírito que rege as legislações que tratam do fomento estatal por meio de incentivos fiscais, como a Lei Rouanet.

31. Observo que o Tribunal, ao apreciar o TC-022.993/2009-9, de minha Relatoria, tratou de casos de renúncia fiscal com fundamento da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006). A despeito de aquela norma, assim como a Lei Rouanet, também não trazer comando expresso acerca da concessão de benefícios fiscais a projetos atrativos comercialmente, seu decreto regulamentador (Decreto 6.180/2007) assim dispôs:

“Art. 24. É vedada a concessão de incentivo a projeto desportivo:

(...)

II - em que haja comprovada capacidade de atrair investimentos, independente dos incentivos de que trata este Decreto”.

32. No Voto condutor da deliberação proferida naqueles autos (Acórdão 92/2013-Plenário) registrei:

“10. (...) Justamente em sentido oposto, também considero que a concessão do benefício em questão contrariou o disposto no inc. II do art. 24 do Decreto 6.180/2007, atinente à vedação de conceder-se incentivo a projeto desportivo ‘em que haja comprovada capacidade de atrair investimentos’ independentemente de benefícios de ordem fiscal, tendo em vista tratar-se de projeto de cujo valor total, de R\$ 4.420.137,75, o montante de R\$ 3.471.823,75 destinou-se unicamente ao evento *Athina Onassis International Horse Show*, cujo potencial comercial findou por revelar-se extremamente significativo.

11. Considero oportuno, ademais, ressaltar o aspecto de o Decreto 6.180/2007, ao prever, dentro de seu escopo regulamentar, referida vedação, havê-lo feito em estreita sintonia com as pertinentes disposições normativas que lhe são hierarquicamente superiores. Não haveria sentido, portanto, em que o Estado brasileiro, considerados os conhecidos limites de recursos para promover suas mais variadas políticas públicas, viesse a optar pela renúncia de receitas com vistas a incentivar projeto que não precisa de tal facilidade para realizar-se, enquanto tantos outros dela necessitam. A propósito, sobressai a informação, disponível junto ao *site* oficial do *Athina Onassis International Horse Show*, de que sua primeira edição, em 2007, ainda sem incentivo fiscal, arrematou R\$ 14 milhões em cotas de patrocínio”.

33. Entendo que, no caso daquela legislação, o Decreto 6.180/2007 tão-somente registrou uma regra que já estava implícita no espírito da Lei 11.438/2006 e em consonância com princípio da supremacia do interesse público. Também no que tange aos incentivos fiscais em benefício de projetos culturais reina esse espírito, ainda que as normas infralegais, até o presente momento, não o tenham positivado expressamente.

34. No julgado acima mencionado, a unidade técnica, em sua instrução (item 3.47), abordou a questão de forma inversa, registrando não haver na lei “dispositivos que autorizem a renúncia fiscal destinada a projetos atrativos comercialmente”. Considerando que incentivos a projetos nessas condições contrariam, em regra, o interesse público, tem razão àquela instrução processual em defender que somente poderiam ser concedidos se expressamente autorizado em lei.

35. E observe-se que a Lei Rouanet, em seu art. 2º, além dos incentivos a projetos culturais (inciso III), ora em análise, e do Fundo Nacional de Cultura (inciso I), previu outro mecanismo, denominado Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Ficart (inciso II), que, de forma expressa,

apresenta um claro viés para apoiar projetos comerciais. Esses Fundos seriam constituídos, sob a forma de condomínio, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos de natureza comercial (arts. 8º e 9º), e teriam seus rendimentos e ganhos de capital, com algumas exceções, isentos do IOF e do IR. Assim registrou a Unidade Técnica em sua instrução:

“Conforme já se mencionou, o Pronac prevê três mecanismos de apoio à cultura: o FNC, o mecenato e o Ficart. Cada um desses instrumentos foi concebido com um propósito específico, conforme a seguinte caracterização (...):

‘a) o ‘Mecenato’, que trabalha através do mecanismo de incentivo fiscal, possibilitando que empresas públicas e privadas possam abater um percentual de seus impostos de renda ao patrocinarem projetos culturais. É, atualmente, a modalidade mais utilizada;

b) O Fundo Nacional de Cultura (FNC), voltado a projetos que a priori não apresentem ‘atratividade ao mercado’. Projetos financiados pelo FNC recebem até 80% da verba total para a concretização destes. Podem utilizar parte do fundo apenas instituições privadas sem fins lucrativos, instituições públicas e pessoas físicas (...)

c) O Ficart, fundo de investimento voltado a atividades comerciais, onde o incentivador participa dos lucros e riscos do projeto. Desde a implementação da Lei Rouanet, em 1991, esta modalidade nunca foi utilizada’

(...)

Como visto, o Ficart destina-se a apoiar projetos culturais de caráter eminentemente comercial. Ocorre que o mecanismo jamais foi implementado pelo MinC, devido, segundo o ministério (peça 23, p. 163-164 e p. 203), à falta de interesse de eventuais investidores em face das vantagens oferecidas por meio do incentivo fiscal.

Nesse sentido, criou-se uma lacuna, em relação aos projetos com potencial de retorno comercial, que passaram a ser apoiados somente por meio do mecenato. Frise-se que a aplicação dos recursos não reembolsáveis (‘a fundo perdido’) do FNC é limitada ao caso das pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos (art. 10 do Decreto 5.761/2006)” (sublinhei).

36. Ou seja, apesar de a Lei prever um mecanismo específico para projetos comerciais, as empresas optam por outro mecanismo, considerado por elas mais vantajoso, e a Administração, a despeito da apresentação de propostas em dissonância com o interesse público, aprova os referidos benefícios.

37. Considerando essas disposições, entendo que deva ser de fato restritiva a análise de solicitações de incentivos fiscais (mecenato) a projetos que, de forma evidente, se apresentem lucrativos e autossustentáveis.

38. Os apoiadores desses projetos poderão optar pelo mecanismo do Ficart ou patrociná-los apenas com recursos privados, sem a necessidade de o Poder Público renunciar a suas receitas.

39. Quanto às disposições da Lei Rouanet acerca do mecanismo dos incentivos fiscais, a unidade registrou que o conceito de patrocínio (art. 23, inciso II) trata da concessão de apoio “para a realização, por outra pessoa física ou jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa”, o que iria ao encontro da tese sobre a possibilidade de incentivos fiscais a projetos com potencial lucrativo.

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

41. Ainda que se considere a apresentação de contrapartidas pelos proponentes (como aquelas tendentes à democratização do acesso), vislumbro que, quanto mais lucrativo se apresentar um projeto,

menor será a possibilidade de essas contrapartidas apresentadas virem a conferir um interesse público suficiente para justificar a concessão de incentivos fiscais.

42. Por outro lado, devem ser analisados com parcimônia os casos limítrofes, especialmente aqueles em que não se está diante de uma excessiva expectativa de lucro e onde há, de fato, o oferecimento de contrapartidas capazes de satisfazer ao interesse público.

43. Observo que a Instrução Normativa 001/2013-MinC veio detalhar os procedimentos atinentes aos incentivos fiscais da Lei Rouanet. Aquela norma prevê o exame de admissibilidade do projeto deverá verificar a adequação do perfil da proposta e do proponente ao mecanismo pleiteado (art. 38, inciso III). Além disso, o parecer técnico elaborado sobre o projeto cultural deverá abordar, entre outros quesitos (art. 40):

- a) suficiência das informações prestadas;
- b) adequação do projeto de medidas de acessibilidade e democratização de acesso ao público às características do projeto cultural;
- c) repercussão local, regional, nacional e internacional do projeto, conforme o caso;
- d) impactos e desdobramentos positivos ou negativos do projeto, seja no âmbito cultural, ambiental, econômico, social ou outro considerado relevante;
- e) contribuição para o desenvolvimento da área ou segmento cultural em que se insere o projeto cultural analisado; e
- f) relação custo/benefício do projeto no âmbito cultural, incluindo o impacto da utilização do mecanismo de incentivo fiscal na redução do preço final de produtos ou serviços culturais com público pagante, podendo a análise técnica propor redução nos preços solicitados.

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

45. Diante do exposto, proponho que seja determinado ao Ministério da Cultura que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991, abstenha-se de autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo, bem como capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei.

III

46. No curso da fiscalização, a unidade técnica abordou questões não suscitadas de forma direta na representação, mas relacionadas ao tema. Discorreu sobre distorções da Lei Rouanet, como o fato de a decisão sobre os projetos que serão apoiados depender dos incentivadores (que agem de acordo com sua estratégia de *marketing* e não em atenção aos objetivos do Pronac), bem como a concentração de projetos nas regiões sul e sudeste. Ressaltou, entretanto, o aperfeiçoamento verificado na normatização infralegal atinente ao mecanismo do mecenato cultural, em favor da democratização do acesso, da não concentração de projetos (em relação a proponentes e áreas culturais) e do detalhamento de custos e sua adequação aos preços de mercado.

47. Por fim, a unidade técnica, diante de notícias então veiculadas na imprensa, incluiu em sua instrução análise sobre a regularidade de autorização de captação de recursos no valor de R\$ 6,2 milhões em benefício do projeto SWU, proposto pela empresa D+Brasil Entretenimento.

48. A despeito de o projeto, ao fim, não haver captado nenhum recurso com fundamento na Lei 8.313/1991, a unidade técnica apurou que a autorização para captação teve tramitação açodada e com diversas inconsistências.

49. Ao tratar de incentivo à cultura, em um país tão necessitado dela, e da renúncia de receitas públicas, escassas em razão da demanda da sociedade, o Ministério da Cultura deve agir com o máximo de zelo e observar todos os trâmites legais.



50. Entendo, assim, pertinente a proposta da Unidade Técnica de dar ciência ao Ministério sobre as falhas detectadas.

Diante do exposto, manifesto-me porque o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de dezembro de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 191/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.369/2011-2.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Secretaria Executiva do Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, versando sobre possíveis irregularidades no apoio concedido pelo Ministério da Cultura (MinC) ao evento denominado *Rock in Rio*, em 2011, por meio da autorização de captação de recursos com fundamento na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991:

9.2.1. manifeste-se expressamente sobre eventuais ressalvas constantes do parecer técnico elaborado sobre a proposta, bem como promova o saneamento das inconsistências antes de proceder à autorização para captação de recursos, de forma promover a adequação do projeto às finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac e maximizar as contrapartidas sociais oferecidas em razão da concessão do incentivo; e

9.2.2. abstenha-se de autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo, bem como capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei;

9.3. dar ciência à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura – Sefic/MinC sobre as seguintes ocorrências, relativas ao projeto Pronac 103278 – SWU Brasil:

9.3.1. o parecer da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC manifestou-se pela aprovação da proposta cultural ao mesmo tempo em que mencionou e transcreveu, como fundamentação, parecer elaborado por perito externo, contrário ao deferimento do pleito, situação que afronta o princípio da motivação, inscrito nos arts. 2º e 50, inciso VII e §1º, da Lei 9.784/1999; e

9.3.2. o expediente elaborado em 7/10/2010 pelo Coordenador de Análise Técnica de Projetos Culturais – Pronac conteve manifestação favorável à aprovação do projeto de interesse da D+Brasil Entretenimento, Conteúdo e Comunicação Total, sem se pronunciar sobre as ressalvas feitas no Parecer Técnico Consolidado de 1/9/2010, inclusive quanto aos valores dos itens do orçamento, que justificaram a proposta de indeferimento da aprovação do projeto, situação que afronta o princípio da motivação, inscrito nos arts. 2º e 50, inciso VII e §1º, da Lei 9.784/1999;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada das peças que a fundamentam, à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura; e

9.5. arquivar os presentes autos

10. Ata nº 3/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/2/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0191-03/16-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Bruno Dantas.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral