



**fisc**

# Cultura



República Federativa do Brasil  
Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Augusto Nardes (Presidente)  
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Valmir Campelo  
Benjamin Zymler  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes

### **Ministros-Substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

### **Ministério Público junto ao TCU**

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)  
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# Relatório Sistêmico de Fiscalização

## Cultura

© Copyright 2014, Tribunal de Contas de União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Função cultura / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Coordenação-  
Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste, 2014.

76 p. – (Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc)

O conteúdo está relacionado ao Processo nº TC 015.605/2013-2 e ao Acórdão nº  
3.235/2013 - TCU – Plenário.

1.Cultura. 2. Administração pública. 3. Políticas públicas. I. Título. II. Série.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## MENSAGEM DO PRESIDENTE

Ao longo de sua história centenária, o Tribunal de Contas da União vem se aprimorando continuamente no sentido de oferecer melhores serviços ao Estado brasileiro e à sociedade. Anualmente, dezenas de trabalhos relevantes são julgados, avaliando o uso regular do dinheiro público.

Nos últimos anos, o TCU sentiu a necessidade de um novo produto que oferecesse uma visão mais sistêmica das funções de governo para o Congresso Nacional, para os gestores de políticas públicas, para a comunidade acadêmica e para o cidadão brasileiro. A partir do incremento da especialização do TCU por funções de governo, foi possível, em 2013, elaborar a primeira série de relatórios sistêmicos de fiscalização que permitem:

- retratar a situação financeira e orçamentária do tema analisado;
- apontar os principais problemas da função na visão do TCU;
- acompanhar problemas mais complexos, apresentando ano a ano a evolução do assunto até que eles sejam resolvidos.

Nessa linha, os relatórios sistêmicos foram estruturados com o objetivo de subsidiar principalmente os trabalhos das Comissões do Congresso Nacional. A iniciativa vem reforçar a diretriz de concentrar a atuação do Tribunal em áreas consideradas mais relevantes para a sociedade.

Amplia-se, dessa forma, a publicidade de dados e informações, que poderão orientar a adoção de medidas de aprimoramento da gestão e do desempenho da administração pública. Ao apresentar anualmente a evolução de questões relevantes para a melhoria dos resultados da administração pública, o TCU contribui para a eliminação dos gargalos que dificultam as ações governamentais e para a solução dos grandes problemas nacionais.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Presidente

## APRESENTAÇÃO DO RELATOR

A cultura consagra-se como direito social na constituição brasileira, que assegura ao cidadão o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. A cultura deve ser vista como componente dos processos de transformação e de desenvolvimento social. As políticas públicas culturais devem consolidar a cidadania, viabilizando a superação da exclusão cultural existente no Brasil, devem estimular o respeito à diversidade cultural; preservar e promover a memória e o patrimônio cultural; incentivar às artes e a criatividade. É, sem dúvida, elemento estratégico para o desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU), oferece ao Congresso Nacional, aos gestores públicos das políticas culturais e à sociedade brasileira o **Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Cultura** (FisCultura 2013).

Neste documento, apresenta-se o panorama orçamentário e financeiro da Função Cultura até o exercício de 2012, destacando seu desempenho orçamentário e suas subfunções típicas. Além disso, apresenta a execução orçamentária das secretarias finalísticas do Ministério da Cultura e das autarquias e fundações vinculadas à pasta. Ainda no que se refere à matéria orçamentária, apresenta dados referentes à arrecadação do Fundo Nacional da Cultura e do Fundo Setorial do Audiovisual.

O relatório apresenta também análise dos indicadores e de metas dispostos no Plano Plurianual da União 2012-2015, no âmbito da Função Cultura. Ademais, descreve grandes iniciativas da função, com destaque para o Sistema Nacional de Cultura e Plano Nacional de Cultura.

O FisCultura 2013 tem como destaque temas de grande relevância no cenário cultural, tal como a Lei 12.485, de 12/9/2011 – “Lei da TV Paga” –, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, com uma análise do potencial transformador que essa nova regulamentação tem para o mercado brasileiro do audiovisual. Além disso, destaca-se a operacionalização do Fundo Setorial do Audiovisual, que sofreu grande impacto no que se refere à arrecadação de recursos, em decorrência desse normativo.

Por fim, o relatório apresenta os principais trabalhos realizados pelo TCU na função até 2013.

O FisCultura 2013 não é iniciativa isolada, episódica. Constitui o primeiro de uma série de trabalhos que irão, ano a ano, mostrar à sociedade brasileira os problemas e os avanços conseguidos na função Cultura. As próximas edições serão fonte de informação para avaliar a evolução e o impacto das políticas públicas adotadas para a melhoria das condições de acesso da população à Cultura.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
<b>CAPÍTULO 1 - Panorama orçamentário e financeiro .....</b>	<b>9</b>
Desempenho orçamentário da Função Cultura .....	12
Subfunções típicas da Cultura .....	15
Execução orçamentária das secretarias finalísticas do MinC e das autarquias e fundações vinculadas à pasta .....	17
Arrecadação do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) .....	19
Contexto orçamentário do exercício de 2013 .....	20
Contingenciamento orçamentário do exercício de 2013 .....	21
<b>CAPÍTULO 2 - Indicadores (monitoramento e avaliação) .....</b>	<b>23</b>
Indicadores do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso .....	23
Objetivos e metas do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso .....	26
<b>CAPÍTULO 3 - Grandes temas relacionados às políticas culturais .....</b>	<b>31</b>
Sistema Nacional de Cultura (SNC) .....	31
Plano Nacional de Cultura (PNC) .....	33
Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) .....	34
Outros temas .....	35
Cultura Viva .....	35
Centros de Artes e Esportes Unificados (Ceus) .....	36
Lei Rouanet .....	36
Fundo Nacional de Cultura (FNC) .....	37
Incentivo a projetos culturais (mecenato) .....	37
Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura) .....	38
Vale Cultura .....	39
<b>CAPÍTULO 4 - Tema em destaque: Lei 12.485/2011 e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) .....</b>	<b>41</b>
Objetivos da Lei 12.485/2011 .....	42
Cotas de conteúdos para veiculação de produções brasileiras na TV paga .....	44
Atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado .....	45
O fomento da atividade de comunicação audiovisual .....	46
Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) .....	47
Composição do FSA .....	48

Governança do FSA .....	48
Mecanismos de financiamento previstos no FSA .....	49
Programas e linhas de ação do FSA .....	50
Reformulação do regulamento geral do FSA .....	54
Retorno de investimento .....	54
Fiscalização e Prestação de contas .....	55

## CAPÍTULO 5 - Trabalhos relevantes realizados pelo TCU na área da cultura ..... 56

Auditoria na Ancine (TC 005.628/2004-0) .....	56
Monitoramento do Acórdão 1.630/2004-TCU-Plenário (TC 027.485/2007-6) .....	57
Levantamento de informações sobre o Ministério da Cultura (TC 020.718/2009-4) .....	59
Auditoria sobre projetos culturais com recursos de incentivo fiscal (TC 018.011/2010-1) .....	60
Monitoramento do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário (TC 015.511/2012-0) .....	61

## Conclusão ..... 63

## Proposta de encaminhamento ..... 65

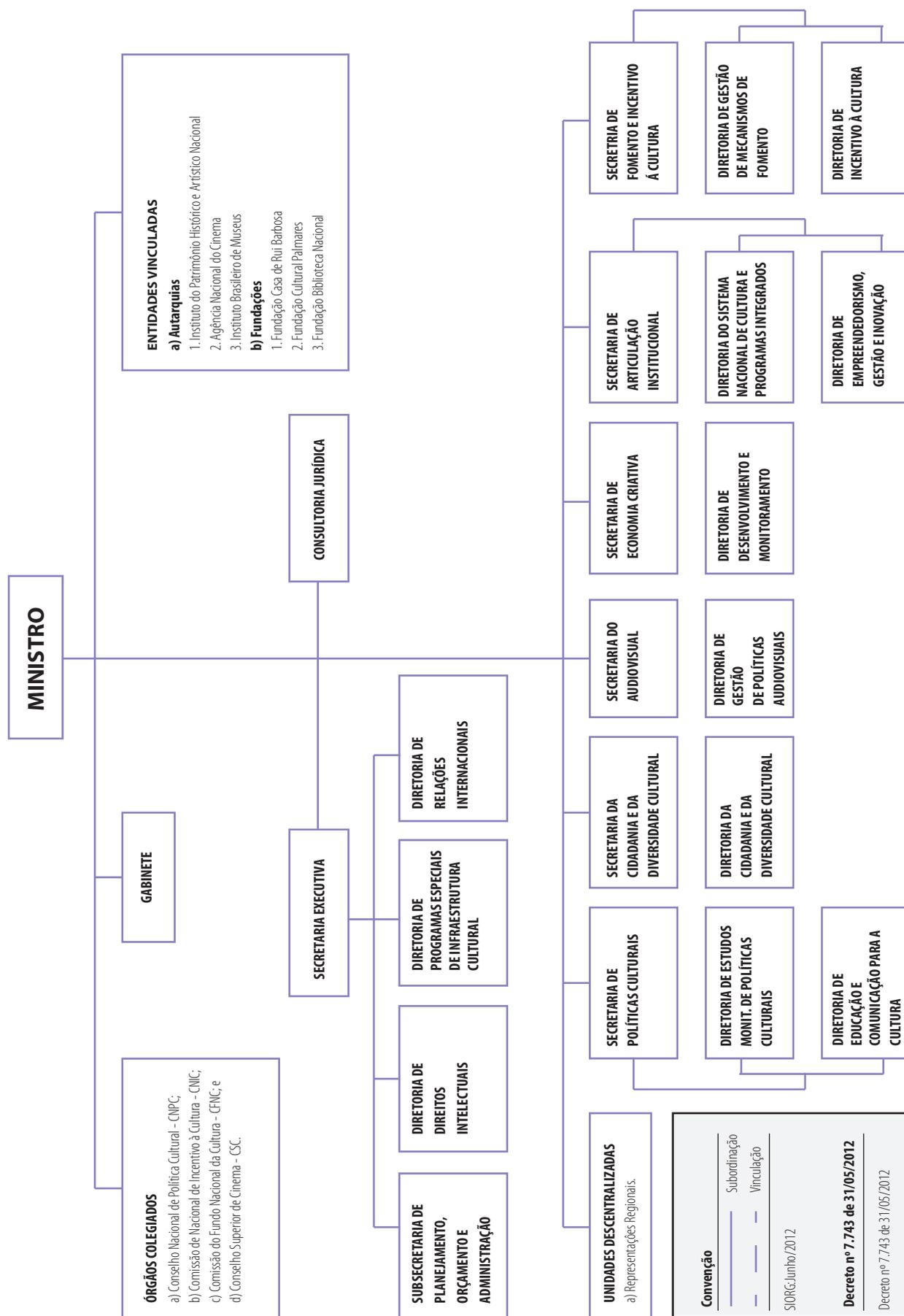
## Proposta de Deliberação ..... 66

## Deliberação ..... 70

# INTRODUÇÃO

1. O relatório sistêmico da Função Cultura tem como objetivo oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e, sobretudo, à Sociedade Brasileira um panorama sobre o tema Cultura. Seu resultado constituirá também insumo para a definição da estratégia de Controle Externo a ser levada a cabo pelo TCU e as próximas edições serão fonte de informação para avaliar a evolução e o impacto das políticas públicas adotadas para a melhoria das condições de acesso da população à Cultura.
2. Para isso, o relatório foi estruturado em cinco capítulos, assim distribuídos: (i) panorama da execução orçamentária e financeira associada à função cultura; (ii) indicadores de desempenho das políticas culturais; (iii) grandes temas relacionados à política cultural; (iv) temas em destaque na atualidade; e (v) trabalhos relevantes já realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na área.
3. A cultura é direito social constitucionalmente assegurado, cabendo ao Estado garantir a todos o acesso às fontes de cultura e o apoio à valorização e difusão das manifestações culturais. A política cultural teve reconhecida sua importância como área estratégica na construção da identidade nacional a partir da edição do Decreto 91.144, de 15/3/1985, que criou o Ministério da Cultura (MinC). Até então, a política cultural era mera coadjuvante da política educacional.
4. Para desempenhar seu papel, o MinC conta com complexa estrutura organizacional, que inclui sete secretarias na administração direta, sete entidades vinculadas e quatro órgãos colegiados. Sua estrutura administrativa atual pode ser vista na Figura 1.
5. No presente relatório, será dado especial destaque à regulação e fiscalização da aplicação da Lei 12.485, de 12/9/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, e ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), vinculado ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), destinado ao desenvolvimento articulado da cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil.
6. Ainda que em menor profundidade, outros temas serão abordados no relatório, entre eles: a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), instituído pela Emenda Constitucional 71, de 29/11/2012, e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC); a execução do Plano Nacional de Cultura (PNC); a recente aprovação do Programa Vale Cultura; o Projeto de Lei (PL) 6.722/2010, em tramitação no Congresso Nacional, que cria o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura), em substituição à atual Lei Rouanet; e a normatização do Programa Cultura Viva.

# Ministério da Cultura - MinC



<b>Convenção</b>	Subordinação
	Vinculação
SIORG: Junho/2012	
<b>Decreto nº 7.743 de 31/05/2012</b>	
Decreto nº 7.743 de 31/05/2012	

Figura 1 - Organograma do Ministério da Cultura (Fonte: Siorg - www.siorg.gov.br)

7. Na análise desenvolvida neste capítulo, será utilizado de forma recorrente o conceito de função de governo, que é o maior nível de agregação orçamentária setorial das políticas públicas.

8. A Função Cultura tem baixa participação no gasto governamental, se comparada com outras funções de governo, como pode ser observado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Despesa empenhada por função de governo, em R\$ milhões<sup>(1)</sup>**

Função	2011 <sup>(1)</sup>	2012	2012/2011
Encargos Especiais	996.102	1.005.023	0,9%
Previdência Social	381.066	400.075	5,0%
Saúde	76.460	79.917	4,5%
Educação	61.868	72.576	17,3%
Assistência social	48.232	56.634	17,4%
Trabalho	38.578	42.502	10,2%
Defesa Nacional	34.215	36.977	8,1%
Judiciária	23.835	24.381	2,3%
Transporte	20.288	22.414	10,5%
Administração	20.274	22.149	9,3%
Agricultura	16.777	16.474	-1,8%
Segurança Pública	8.139	8.647	6,2%
Ciência e Tecnologia	7.409	7.811	5,4%
Legislativa	6.399	6.054	-5,4%
Organização Agrária	4.487	5.836	30,1%
Gestão Ambiental	3.970	5.530	39,3%
Urbanismo	4.526	4.722	4,3%
Essencial à Justiça	6.149	4.020	-34,6%
Comércio e Serviços	3.923	3.961	1,0%
Saneamento	1.750	2.654	51,7%
Relações Exteriores	2.036	2.314	13,6%
Indústria	1.972	2.175	10,3%
Cultura	1.497	1.905	27,3%
Direitos da Cidadania	1.490	1.330	-10,8%
Desporto e Lazer	1.220	1.257	3,0%
Comunicações	895	1.096	22,4%
Energia	663	796	20,1%
Habitação	538	565	5,1%
<b>Total</b>	<b>1.774.757</b>	<b>1.839.795</b>	<b>3,7%</b>

Fonte: Siafi (apud BRASIL, Tribunal de Contas da União, Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2012. 2013).  
Elaboração: TCU/SecexEducação.

(1) Valores atualizados a dezembro de 2012 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual.

9. A percepção de que as políticas culturais são subfinanciadas é histórica, e tem tido grande destaque no debate sobre a viabilização de uma intervenção governamental efetiva no setor cultural, conforme ilustrado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Debate recorrente sobre a escassez de financiamento para as políticas culturais**



produlturalbr

**“Weffort defende ampliação do orçamento do Ministério da Cultura**

Agência Brasil, 7/6/2002 - 15h50

Recife, 7 - O ministro da Cultura, , defendeu hoje, durante palestra para escritores, artistas e empresários, na Fundação Joaquim Nabuco, a ampliação do orçamento de sua pasta, que este ano é de R\$ 550 milhões, visando impulsionar o desenvolvimento do setor. Ele enfatizou que é preciso haver uma destinação de recursos extras para as áreas que estão se desenvolvendo, como o cinema, que agora terá a Ancine, uma Agência criada para apoiar as películas de mercado, que vai funcionar com verbas de incentivos e de mercado, visando ampliar o sistema de produção e distribuição. (...)



José Cruz - A Br

**“Gilberto Gil pede orçamento da União à cultura**

Ministro quer que deputados se empenhem na aprovação de propostas O Estado de São Paulo, 7/3/2007

Em audiência com parlamentares na Câmara dos Deputados, nesta quarta-feira, 7, em Brasília, o ministro da Cultura, Gilberto Gil, pediu aos deputados empenho na aprovação de duas propostas de emenda à Constituição que tramitam na casa. Uma das propostas pede a vinculação de 2% do orçamento da União à cultura (a outra pede 6%). Hoje, a parcela da cultura no orçamento é de menos de 1%. ‘O ministério cresceu em gestão, em atendimento, em área de atuação, criou perspectivas, mas o orçamento não cresceu o equivalente à cultura brasileira’, disse. Gil também pediu aos deputados apoio na comemoração dos 70 anos do Iphan, este ano.”



Wilson Dias - A Br

**“Ana de Hollanda critica o orçamento destinado ao Ministério da Cultura**

A ministra mandou uma carta para Miriam Belchior, alertando sobre problemas como os salários baixos e os prédios deteriorados Carta Capital, 27/8/2012

Ana de Hollanda está preocupada com o estado da cultura no Brasil. A ministra, que desde o início de sua gestão, em janeiro de 2011, recebe críticas por parte dos setores culturais, mandou uma carta para Miriam Belchior, ministra do Planejamento, criticando o orçamento da pasta. De acordo com o jornal O Globo, que teve acesso exclusivo ao documento, Ana de Hollanda escreveu à colega que a baixa receita recebida hoje pelo Ministério da Cultura afeta a manutenção de prédios, obras e a folha de pagamento dos servidores, que frequentemente protestam por melhorias nas condições de trabalho. ‘Esses números colocam em risco a gestão e até mesmo a existência de boas partes das instituições culturais’, afirmou. (...)



Elza Fiúza - ABr

**“Dilma destaca orçamento da Cultura após críticas de ex-ministra**  
Reuters, 13/9/2012

BRASÍLIA - A presidente Dilma Rousseff empossou nesta quinta-feira a senadora Marta Suplicy (PT-SP) como nova ministra da Cultura e destacou o aumento no orçamento da pasta, alvo de reclamações da ex-ministra Ana de Hollanda durante sua gestão.

(...)

Segundo a presidente Dilma, a Marta Suplicy vai receber um orçamento que em 2013 chega a 3 bilhões de reais, aos quais se somam outros 2,2 bilhões de reais que podem ser mobilizados pelas leis de incentivo.

“Trata-se de aumento de 65 por cento em relação ao orçamento de 2012... Certamente todos os militantes e gestores da área cultural querem mais. Não tenho dúvidas que a cultura brasileira merece mais”, disse Dilma em discurso.

(...)”

10. Ocorre que, como se verá adiante, ainda que o orçamento da Função Cultura tenha aumentado nos últimos anos, esse fato não tem sido acompanhado de maior capacidade do MinC em efetivar a despesa autorizada, sobretudo em relação aos dois eixos principais que orientam suas políticas, a preservação do patrimônio cultural brasileiro e a produção e difusão da cultura nacional, refletidos em duas subfunções típicas: Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico (código Siafi 391); e Difusão Cultural (código Siafi 392).

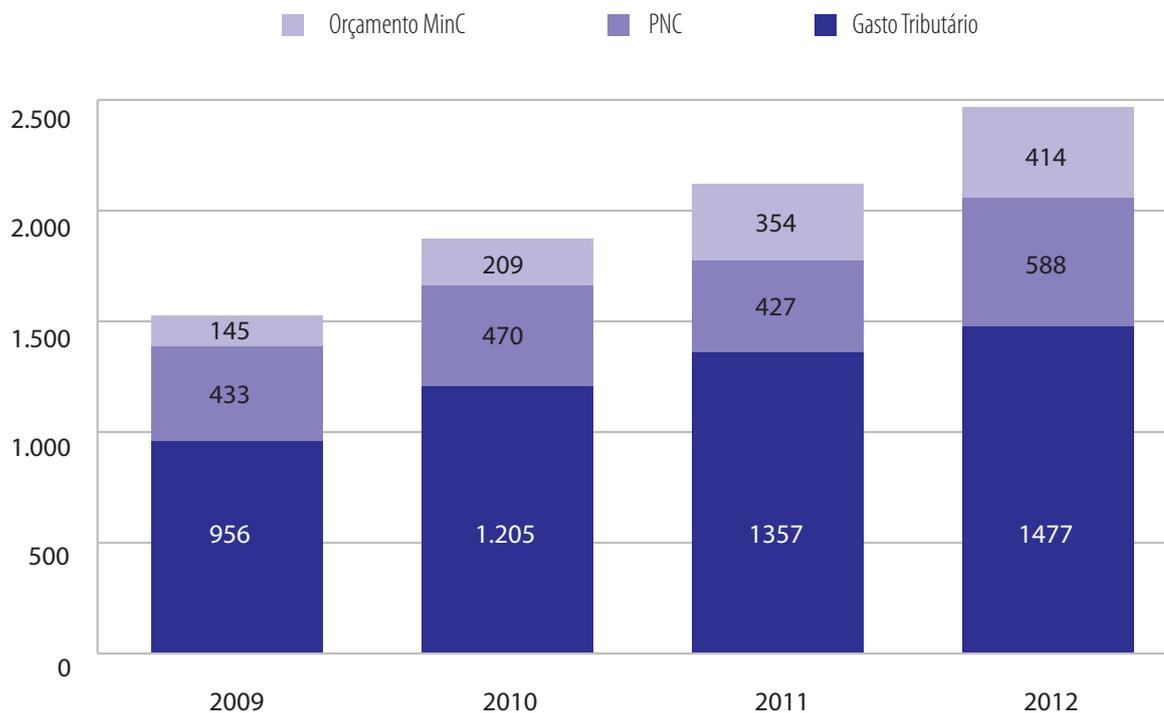
11. Os principais mecanismos de financiamento das políticas culturais são os recursos do Tesouro Nacional, que constituem o orçamento ordinário do MinC, os recursos arrecadados à conta do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os incentivos fiscais, sendo esta última a maior de todas as fontes para a cultura. Em 2012, os incentivos fiscais para a cultura somaram R\$ 1,48 bilhão, mais da metade dos gastos no exercício, como se pode observar na Figura 2.

12. Os incentivos fiscais, também chamados de gasto tributário, renúncia fiscal ou mecenato, constituem mecanismo relevante de fomento indireto das políticas públicas na área cultural. O apoio a projetos culturais se dá com base na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), na Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) e na Medida Provisória 2.228-1/2001.

13. Há seis gastos tributários relacionados à Função Cultura (peça 76, p.45):

- Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac);
- Atividade Audiovisual;
- Programa Cinema Perto de Você;
- Evento Esportivo, Cultural e Científico;
- Entidades sem Fins Lucrativos da área Cultural; e
- Indústria Cinematográfica e Radiodifusão - Importações.

**Figura 2- Fontes de financiamento das políticas culturais (despesas empenhadas)**



Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal (peça 76, p.49): para os valores referentes aos gastos tributários. Siafi Gerencial: dados do FNC e do orçamento do MinC.

Nota: Para o cálculo do orçamento do MinC referente aos exercícios de 2009 a 2011, foram deduzidos os programas não-finalísticos (0750: Apoio administrativo; 0906: Operações Especiais: Serviços da dívida externa; e 0089: Previdência de Inativos e Pensionistas da União). Para o exercício de 2012, foram considerados somente os empenhos realizados no principal programa temático do MinC (2027: Preservação, Promoção e Acesso).

## Desempenho orçamentário da Função Cultura

14. Com exceção de 2011, o Congresso Nacional vem sistematicamente autorizando mais recursos para as políticas culturais no Orçamento Geral da União (OGU), tanto em termos nominais quanto reais. Essa tendência, que tem potencial para alavancar as intervenções governamentais no setor, não vem sendo acompanhada de aumento na capacidade do MinC em realizar efetivamente a despesa autorizada. Ao contrário, a liquidação e pagamento da despesa empenhada têm sido cada vez menor proporcionalmente à despesa autorizada. Como consequência, ano a ano, o montante de restos a pagar não processados vem aumentando, o que produz efeito deletério na execução orçamentária. Esse cenário pode ser vislumbrado na Tabela 2.

15. As ações com maior volume de despesas inscritas em restos a pagar não processados e, portanto, que mais contribuíram para o baixo volume de despesas liquidadas em 2012, da maior para a menor, foram: Investimentos retornáveis no setor audiovisual mediante participação em empresas e projetos (FSA); Implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos - praças dos esportes e da cultura; Financiamento ao setor audiovisual; Preservação do patrimônio cultural; e Instalação e modernização de equipamentos e espaços culturais (peça 76, p.7).

**Tabela 2- Execução orçamentária da Função Cultura, R\$ milhões (nominais). Período de 2010 a setembro de 2013**

Exercício	Dotação autorizada	Empenhado	% <sup>(1)</sup>	Liquidado	% <sup>(1)</sup>	Pago	% <sup>(1)</sup>	RPNP <sup>(2)</sup>	% <sup>(3)</sup>
2010	2.190	1.385	63	876	40	807	37	509	37
2011	1.866	1.414	76	647	35	641	34	767	54
2012	3.027	1.905	63	876	29	847	28	1.029	54
2013	3.739	2.056	55	518	14	517	14	-	-

Fonte: Siafi Gerencial, 10/9/2013.

<sup>(1)</sup> Percentuais calculados em relação à dotação autorizada.

<sup>(2)</sup> Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

<sup>(3)</sup> Percentuais calculados em relação ao empenhado.

Nota: Os dados de 2013 não foram comparados com os dos anos anteriores, pois refletem a execução somente até 10/9/2013. Ressalta-se, no entanto, que até essa data de referência, apenas 14% da dotação autorizada para a Função Cultura tinha sido liquidada.

Documentação de suporte à peça 76, p. 3-6.

16. Somadas, essas ações foram responsáveis pela inscrição de R\$ 798 milhões em restos a pagar não processados em 2012, 77% do total inscrito para a Função Cultura. As duas primeiras, de responsabilidade da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e da Coordenação Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade do MinC (PAC/Praças/MinC), respectivamente, somam R\$ 605 milhões, 59% do total inscrito em restos a pagar.

17. A Tabela 3 apresenta informações de 2012 sobre as despesas empenhadas, restritas à Função Cultura, divididas por unidade orçamentária responsável.

**Tabela 3 - Despesas empenhadas na Função Cultura por unidade orçamentária, em 2012 (R\$ milhões)**

Órgão	Unidade Orçamentária	Despesas Empenhadas	% <sup>(1)</sup>	% acumulado
MinC – Adm. direta	Fundo Nacional de Cultura	588	30,87	30,87
	Ministério da Cultura	570	29,92	60,79
MinC – Adm. indireta	Instituto do Patrimônio Hist. e Art. Nacional	255	13,39	74,18
	Instituto Brasileiro de Museus	118	6,19	80,38
	Fundação Nacional de Artes	84,3	4,43	84,80
	Agência Nacional do Cinema (Ancine)	84,3	4,43	89,23
	Recursos sob superv. do FNC (Lei 11.437/2006) <sup>(2)</sup>	80,8	4,24	93,47
	Biblioteca Nacional	78,6	4,13	97,60
	Fundação Casa Rui Barbosa	23,3	1,22	98,82
	Fundação Cultural Palmares	19,6	1,03	99,85
Outros	Fundação Nacional do Índio (Funai) <sup>(3)</sup>	2,9	0,15	100,00
<b>Total empenhado</b>		<b>1.905</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Siafi Gerencial, 26/8/2013.

<sup>(1)</sup> Percentuais calculados em relação ao total das despesas empenhadas.

<sup>(2)</sup> Receitas oriundas, principalmente, da arrecadação da Condecine, destinadas à categoria de programação específica do FNC, denominada Fundo Setorial do Audiovisual.

<sup>(3)</sup> A Funai executou, nos anos de 2010 (R\$ 2.829.143,00), 2011 (R\$ 2.948.673,86) e 2012, despesas pela Função Cultura, por meio da "Subfunção 391- Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico" e do "Projeto/Atividade 2814 - Preservação do Conhecimento dos Povos Indígenas".

<sup>(4)</sup> A execução orçamentária do MinC se restringe à Função Cultura, sem considerar outros R\$ 31 milhões empenhados nas Funções 09 - Previdência Social e 28-Encargos Especiais.

Documentação de suporte à peça 76, p.9.

18. Vê-se que as secretarias finalísticas do MinC juntamente com o FNC respondem por mais de 60% do total empenhado na Função Cultural. Na Tabela 4, é possível observar o baixo desempenho na execução orçamentária dessas duas unidades orçamentárias.

**Tabela 4 - Execução orçamentária das principais unidades orçamentárias do MinC, em 2012 (R\$ milhões)**

Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada	Empenho	% <sup>(1)</sup>	Liquidado	% <sup>(1)</sup>	Pago	% <sup>(1)</sup>	RPNP <sup>2</sup>	% <sup>(3)</sup>
MinC (42101)	846	570	67	246	29	235	28	324	57
FNC (42902)	1.088	588	54	107	10	91	8	481	82

Fonte: Siafi Gerencial, 26/8/2013.

<sup>(1)</sup> Percentuais calculados em relação à dotação autorizada.

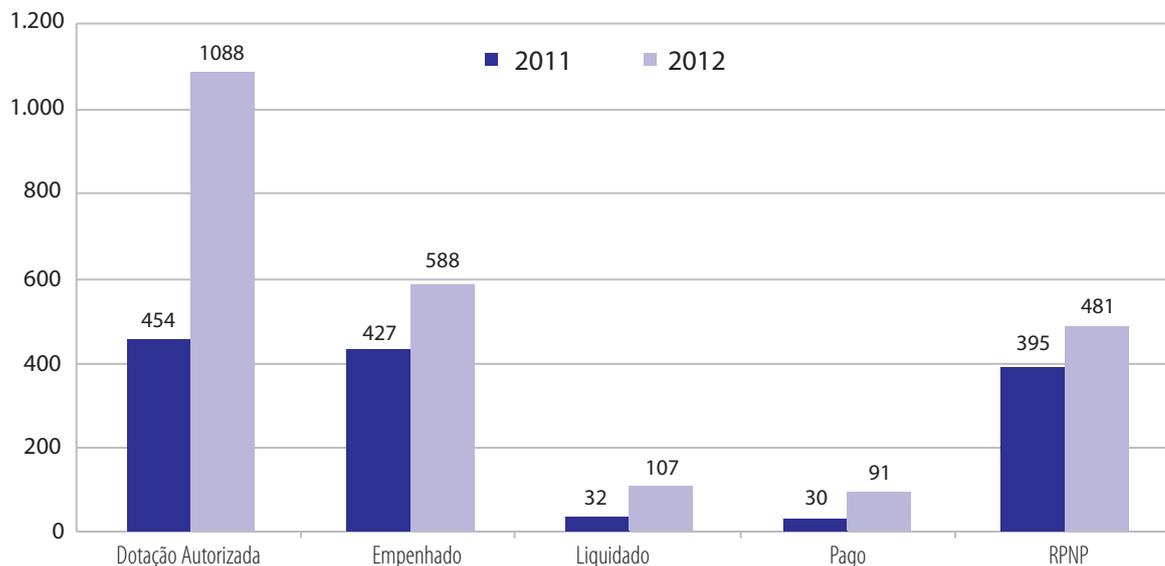
<sup>(2)</sup> Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

<sup>(3)</sup> Percentuais calculados em relação ao empenhado.

Documentação de suporte à peça 76, p. 10.

19. Chama atenção o fato de que o FNC, unidade orçamentária com maior despesa empenhada na Função Cultural, tenha desempenho orçamentário tão baixo. Em 2012, da dotação autorizada, somente 10% foram liquidados. Apesar disso, na comparação com 2011, verifica-se aumento de 239% na dotação autorizada e de 334% no volume de recursos liquidados, em termos nominais, conforme apresentado na Figura 3.

**Figura 3 - Execução orçamentária do FNC 2011 x 2012 (R\$ milhões, nominais)**



20. Conforme se verá adiante, no mesmo período houve aumento de 415% na execução da receita do FNC, sobretudo em decorrência da elevada arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e da Taxa de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), que integram o FSA, instituído pela Lei 12.485/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, que é o conjunto de atividades que permite a entrega de programação de imagens e sons exclusivamente a consumidores de televisão por assinatura.

21. O histórico de baixo volume de despesas liquidadas, frente ao recente aumento da arrecadação, sobretudo de recursos do FSA, não obstante a necessidade de se reconhecer que se trata de fato novo e demanda tempo de adaptação das estruturas administrativas, indica a necessidade de o MinC e, sobretudo, a Ancine, se prepararem para operar adequadamente os incentivos para o setor audiovisual brasileiro.

22. Esse aspecto demandará ao longo dos próximos anos também um ajuste na estratégia de Controle Externo, tendo em vista o protagonismo que essa fonte de financiamento terá para as políticas culturais, com potencial de sobrepujar até mesmo as renúncias tributárias. Não por outra razão, será dedicado capítulo específico às repercussões da Lei 12.458/2011 no presente relatório.

## Subfunções típicas da Cultura

23. Na lógica orçamentária vigente, subfunções não são rígidas e exclusivamente vinculadas a uma função, apesar de haver preponderância nessa subordinação, aqui tratada como tipicidade. Assim, as subfunções típicas da Função Cultura (Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico e Difusão Cultural), mesmo que preponderantemente executadas dentro desta função, também o são em outras funções de governo, como se vê na Tabela 5.

24. Confirmando a regra da tipicidade, as subfunções típicas 391 e 392 respondem por R\$ 669 milhões dos R\$ 1.905 milhões (vide Tabela 3) empenhados na Função Cultura. Inobstante isso, cerca de 13% da liquidação dessas mesmas subfunções ocorreram em outras funções de governo.

**Tabela 5 - Execução orçamentária das subfunções típicas da Função Cultura, em 2012 (R\$ milhões)**

Subfunção	Função	Despesa (R\$ milhões)			%( <sup>1</sup> )
		empenhada	liquidada	paga	
Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico (391)	Cultura	189,80	68,54	66,61	86,46
	Defesa Nacional	6,85	5,90	5,89	7,44
	Saúde	5,98	4,28	4,28	5,40
	Administração	0,85	0,53	0,53	0,67
	Indústria	0,02	0,02	0,02	0,03
	Total da subfunção 391		203,50	79,27	77,34
Difusão Cultural (392)	Cultura	431,23	212,53	188,14	86,83
	Relações exteriores	31,96	31,04	31,04	12,68
	Direitos Cidadania	1,90	1,15	1,15	0,47
	Organização Agrária	0,17	0,04	0,04	0,02
	Total da subfunção 392		465,26	244,76	220,37
<b>Total geral</b>		<b>668,76</b>	<b>324,03</b>	<b>297,70</b>	

Fonte: Siafi Gerencial, 26/8/2013.

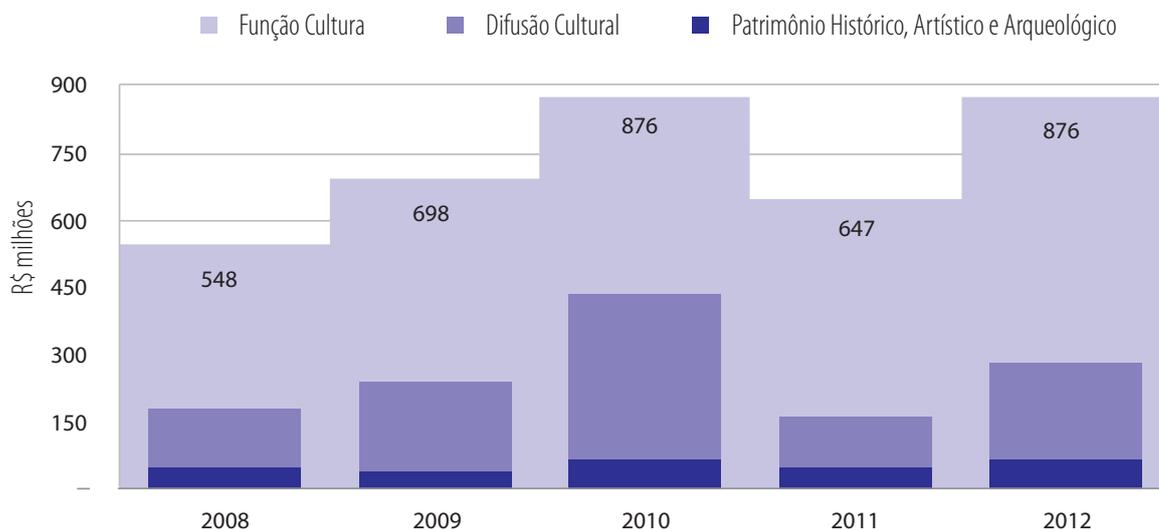
<sup>(1)</sup>Participação das despesas liquidadas no total liquidado na subfunção.

Documentação de suporte à peça 76, p.12-13.

Nota: Dados classificados em ordem decrescente de participação das despesas liquidadas no total liquidado em cada subfunção.

25. A evolução das despesas liquidadas nessas duas subfunções típicas, em termos nominais, em comparação com a despesa liquidada na Função Cultura é apresentada na Figura 4. Para melhor analisar o gráfico, deve-se estar atento ao fato de que os valores das subfunções 391 e 392, apesar de preponderantemente estarem vinculados à Função Cultura também podem ter sua execução orçamentária vinculada a outras funções de governo.

**Figura 4 - Despesas liquidadas na Função Cultura em comparação com as subfunções 391 e 392, em R\$ nominais**



Fonte: Siafi Gerencial. Consulta feita em 26/8/2013.

26. Outras subfunções, que não as duas típicas, também têm relevante execução orçamentária vinculada à Função Cultura. São elas: Administração Geral (com empenhos da ordem de R\$ 538 milhões); Produção Comercial (com empenhos da ordem de R\$ 383 milhões); e Lazer (com empenhos da ordem de R\$ 297 milhões) (peça 76, p.14).

27. Uma percepção da importância, ao menos em termos de despesa liquidada, dos projetos/atividades vinculados às subfunções típicas da cultura, no exercício de 2012, pode ser extraída da leitura da Tabela 6.

**Tabela 6 - Despesas liquidadas, em 2012, nas subfunções 391 e 392, por Projeto/Atividade. Em R\$ milhões**

Subfunção	Projeto/Atividade	Despesa Liquidada	% <sup>(1)</sup>	% Acumulado
391	Funcionamento de museus da união	26	38	38
	Preservação do patrimônio cultural das cidades históricas	12	17	55
	Preservação do patrimônio cultural	9	13	68
	Identificação e reconhecimento de bens como patrimônio cultural brasileiro	5	7	75
	Fortalecimento institucional e articulação para a política nacional de patrimônio cultural	4	6	81
	Demais Projetos/Atividades	13	19	100
	<b>Total da subfunção 391</b>	<b>69</b>		

Subfunção	Projeto/Atividade	Despesa Liquidada	% <sup>(1)</sup>	% Acumulado
392	Fomento e promoção a projetos em arte e cultura.	95	45	45
	Fortalecimento de espaços e pontos de cultura e desenvolvimento e estímulo a redes e circuitos culturais.	41	19	64
	Funcionamento de bibliotecas da união.	15	7	71
	Funcionamento de espaços culturais da união.	14	7	78
	Intercâmbio de atividades e eventos de arte e cultura.	9	4	82
	Desenvolvimento de atividades e implementação de projetos da cinemateca brasileira.	5	2	84
	Demais Projetos/Atividades	33	16	100
<b>Total da subfunção 392</b>		<b>213</b>		

Fonte: Siafi Gerencial, 26/8/2013.

<sup>(1)</sup> Participação da despesas liquidada no total liquidado na subfunção. Documentação de suporte à peça 76, p.15-16.

## Execução orçamentária das secretarias finalísticas do MinC e das autarquias e fundações vinculadas à pasta

28. Tendo em vista as mudanças ocorridas na estrutura dos programas entre o Plano Plurianual (PPA) do ciclo 2008-2011 e o PPA do ciclo 2012-2015, assim como a reestruturação organizacional do MinC (extinção e criação de secretarias), neste tópico serão apresentados apenas os dados relativos às despesas do órgão Ministério da Cultura relativas ao exercício de 2012 em diferentes níveis de agregação, deixando-se de fazer comparações com exercícios anteriores.

29. Em 2012, o órgão Ministério da Cultura (Código Siafi 42101) teve dotação autorizada de R\$ 883 milhões, dos quais apenas R\$ 227 milhões foram liquidados. Esses valores referem-se a despesas alocadas nas funções de governo Cultura, Previdência Social e Encargos Especiais. Na Tabela 7, ao se comparar a execução das secretarias finalísticas do MinC com a execução orçamentária das autarquias é possível observar a preponderância do gasto na administração indireta, com especial ênfase para Ancine e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), fato que, associado à complexa e diversificada gama de entidades vinculadas, demanda elevada capacidade de supervisão ministerial. Ressalte-se que, diferentemente dos dados apresentados na Tabela 3, os valores dos empenhos apresentados a seguir não se restringem aos gastos somente na Função Cultura.

30. No caso da Ancine, orçamento de maior materialidade do MinC, parte significativa das despesas empenhadas refere-se à ação intitulada “investimentos retornáveis no setor audiovisual mediante participação em empresas e projetos”. Em contrapartida a esse investimento, que inclui a participação minoritária no capital de empresas, parte dos resultados comerciais das empresas e dos projetos são aportados ao FSA. Nessa modalidade de colaboração financeira, os recursos aplicados pelo FSA são retornáveis, porém não exigíveis.

**Tabela 7 - Despesas empenhadas pelas secretarias finalísticas do MinC e pelas Autarquias, em 2012. R\$ milhões**

<b>Unidade</b>	<b>Empenhado</b>
Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural	65,69
Secretaria de Fomento e Incentivo a Cultura	27,62
Secretaria da Economia Criativa	14,34
Secretaria do Audiovisual	5,19
Secretaria de Articulação Institucional	3,73
Secretaria de Políticas Culturais	2,79
<b>Total administração direta</b>	<b>119,36</b>
Agência Nacional do Cinema	561,19
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	315,78
Fundação Nacional de Artes	167,35
Instituto Brasileiro de Museus	121,55
Fundação Biblioteca Nacional	103,93
Fundação Casa de Rui Barbosa	35,23
Fundação Cultural Palmares	23,27
<b>Total administração indireta</b>	<b>1.328,31</b>

Fonte: Fonte: Siafi Gerencial, 26/8/2013.

Nota: a pesquisa foi consolidada por unidade gestora executora para os casos das unidades da administração direta e algumas da indireta (Ancine, Funarte, FBN, FCP e FCRB) que concentram a execução orçamentária em uma só unidade gestora executora no Siafi. Nesses casos, foi incluída a execução de recursos recebidos por descentralização de créditos realizados por unidades orçamentárias diversas.

Nos casos do Iphan e do Ibram, cuja execução orçamentária é descentralizada, com a existência de superintendências regionais e, consequentemente, múltiplas unidades gestoras executoras no Siafi, a pesquisa foi feita por unidade orçamentária. Para esses casos, não se considera as descentralizações recebidas.

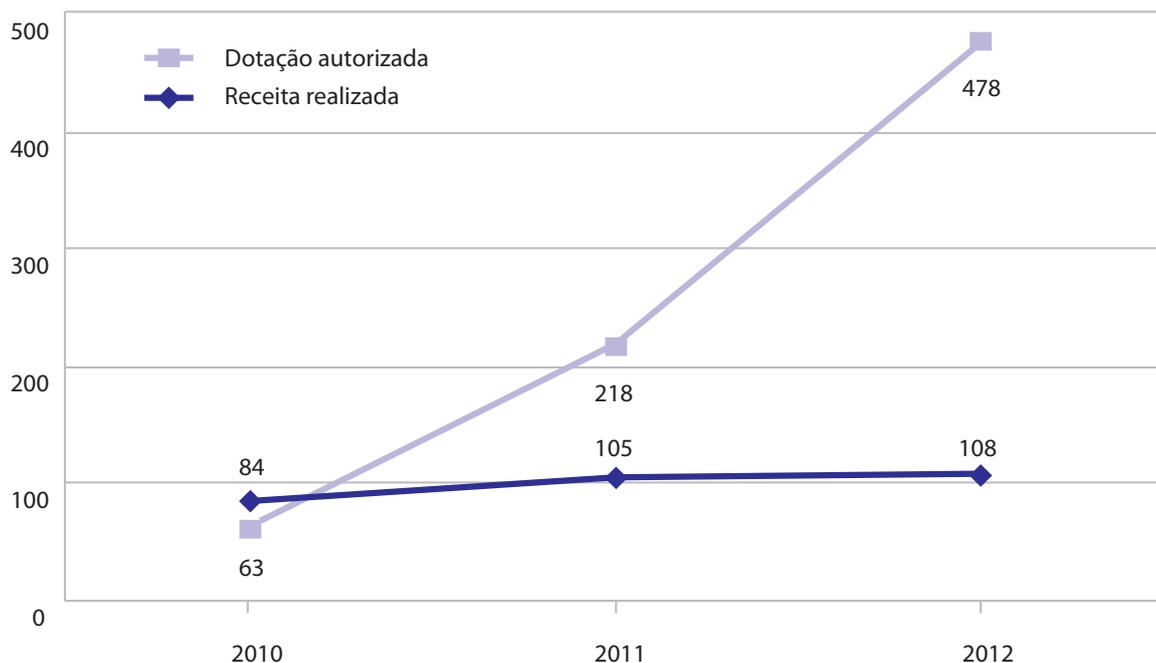
Documentação de suporte à peça 76, p.18 e p.26-32.

31. Em 2012, foram empenhados R\$ 369 milhões nessa ação, 66% do total empenhado pela Ancine no exercício. Nos exercícios analisados (2010, 2011 e 2012), contudo, não houve liquidação nem pagamento da despesa, mas tão-somente inscrição em restos a pagar (peça 76, p. 54-56). Esses empenhos classificam-se como inversão financeira, no elemento de despesa “constituição ou aumento de capital de empresas”.

32. O aumento da arrecadação do FSA em 2012, principalmente por conta da Condecine e da Fistel, impõe como desafio a elevação da capacidade regulatória e fomentadora da Ancine. Na Figura 5, compara-se a dotação autorizada da Ancine nos exercícios de 2010 a 2012 com as receitas realizadas pela autarquia, principalmente de recursos oriundos das seguintes origens: Condecine; Fistel; e recursos de concessões e permissões. Em 2012, essas fontes foram responsáveis por 76%, 11,7% e 10% dos créditos recebidos pela Ancine, respectivamente (peça 76, p.33).

33. O aumento do volume de recursos geridos pela Ancine com o advento da Lei 12.485/2011 deve ser observado no Plano de Controle Externo deste Tribunal como fator crítico na avaliação da gestão da autarquia, inclusive na modelagem de seu processo de contas anuais, sobretudo pelo fato de que os recursos empenhados estão quase todos sendo inscritos em restos a pagar não processados. A título ilustrativo, em 2012, dos cerca de R\$ 561 milhões empenhados, R\$ 488 milhões foram inscritos em restos a pagar.

Figura 5 - Dotação autorizada da Ancine versus Receita realizada, em R\$ milhões, nominais



Fonte: Siafi Gerencial. Consulta feita em 26/8/2013.

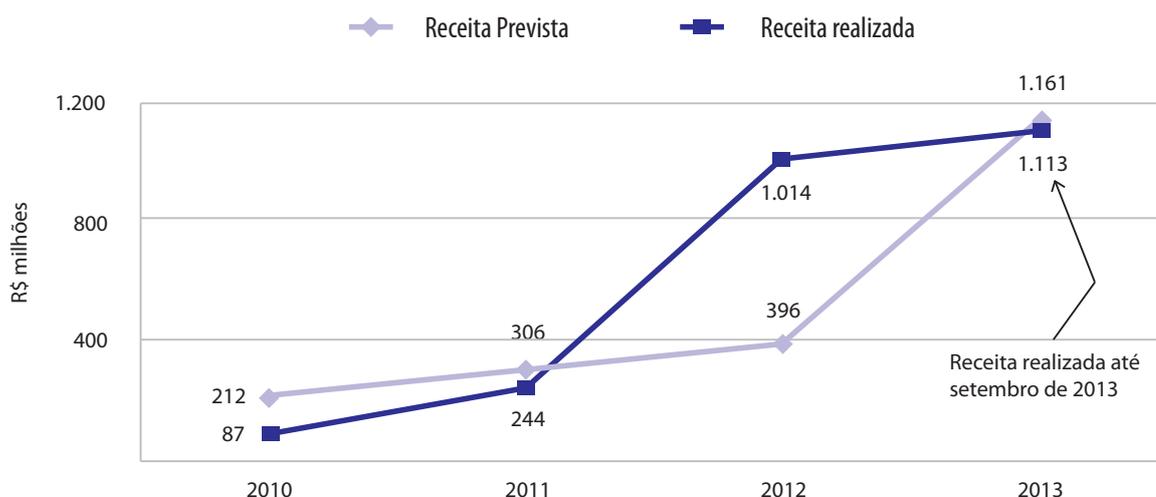
## Arrecadação do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)

34. O Fundo Nacional da Cultura (FNC), assim denominado pela Lei 8.313/1991, tem como objetivo captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). É fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração e é operado sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis.

35. De modo diverso, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é apenas uma categoria de programação específica do FNC, utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.

36. Após o advento da Lei 12.485/2011, o FNC teve forte aumento nas suas receitas, passando de R\$ 87 milhões (nominais), em 2010 para R\$ 1,1 bilhão até setembro de 2013, como é possível observar na Figura 6. A principal causa para esse aumento é a arrecadação da Condecine e da Fistel, vinculadas ao FSA. Para se ter uma ideia, a Condecine, que respondia, em média, a 21% da receita do FNC nos exercícios de 2010 e 2011, passou a ter participação de 76% em 2012. Além disso, ao permitir que empresas de telecomunicação pudessem operar no mercado de televisão por assinatura, a Lei 12.485/2011 incluiu o Fistel como fonte de arrecadação para o FNC, responsável por 19% de suas receitas em 2012. Juntas, Condecine e Fistel foram responsáveis pela arrecadação de R\$ 864 milhões somente até setembro de 2013 (peça 76, p.38).

Figura 6 – Receita prevista versus receita realizada do FNC, em R\$ milhões, nominais



Fonte: Siafi Gerencial Consulta feita em 10/9/2013.  
Documentação de suporte: peça 76, p.37-38.

## Contexto orçamentário do exercício de 2013

37. Com suporte nos dados apresentados na Tabela 8, dois aspectos devem ser enfatizados relativamente ao orçamento do órgão superior MinC. O primeiro é que, em 2013, o grupo inversões financeiras quase quadruplicou em relação a 2011. Conforme comentado, a principal causa desta variação foi o incremento na ação “Investimentos Retornáveis no Setor Audiovisual mediante Participação em Empresas e Projetos - FSA”.

38. O segundo aspecto é que a dotação autorizada para investimentos teve aumento de 160,5% de 2011 para 2013. Apesar disso, no exercício de 2012 apenas R\$ 415,3 milhões foram empenhados, ou seja, menos da metade da dotação autorizada ao órgão. Em 2013, 30% foram empenhados até 31/8/2013, ratificando a baixa capacidade de o MinC executar a despesa que lhe é autorizada pelo Congresso Nacional.

Tabela 8 – Dotação autorizada por grupo de natureza de despesa - 2011 a 2013

GND	Dotação autorizada (R\$ milhões, nominais)			Varição (%)
	2011	2012	2013	2013/2011
Pessoal e encargos sociais	427	466	498	17
Juros e encargos da dívida	4	5	0	(100)
Outras despesas correntes	1.033	1.077	1.137	10
Investimentos	517	898	1.347	161
Inversões financeiras	228	721	890	290
Amortização/Refinanciamento da dívida	10	7	0	(100)
Reserva de Contingência	20	0	30	50

Fonte: Siafi Gerencial, 10/9/2013  
Documentação de suporte à peça 76, p.50-51.

39. A percepção de inefetividade na gestão do MinC, evidenciada pela baixa capacidade de execução de seu orçamento, sobretudo em naturezas de despesa outras que não as correntes, pode ser ilustrada com o desempenho da Ação “Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas”, de responsabilidade do Iphan, que passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir do orçamento de 2013. Com R\$ 331 milhões autorizados, a ação teve, até 31/8/2013, apenas R\$ 4 milhões empenhados (peça 76, p.57);

## Contingenciamento orçamentário do exercício de 2013

40. De acordo com as Coordenações Gerais de Orçamento, Finanças e Contabilidade e Planejamento Setorial da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MinC, o limite orçamentário para despesas discricionárias do MinC sofreu contingenciamento da ordem de R\$ 279 milhões, correspondente a 26,75% do inicialmente autorizado na Lei 12.798/2013 (Orçamento Geral da União).

41. Considerando o histórico de baixo desempenho de execução orçamentária, seria possível, ao menos à primeira vista, presumir que o impacto sobre a viabilidade das ações a cargo do MinC não seria tão severo. Tal percepção, contudo, é contestada pelos gestores tanto da administração direta quanto da indireta, conforme excertos a seguir (peça 73, p.2-3):

(...) várias Unidades do MinC apresentam, (...) como característica principal, a preservação e manutenção de espaços culturais, como é o caso da Fundação Biblioteca Nacional, da Fundação Nacional das Artes, da Fundação Casa de Rui Barbosa, do Instituto Brasileiro de Museus e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, cujas ações envolvem atividades, dentre outras, de inventariança, segurança, climatização, iluminação, acessibilidade e informatização; aquisição de acervos; identificação, catalogação e organização do acervo dos museus, envolvendo todos os aspectos relativos às características e atributos do bem. Qualquer contingenciamento nestas despesas afetará a própria manutenção destas instituições, o que poderá levá-las até mesmo à inadimplência quanto a honrar despesas básicas.

(...)

O Instituto Brasileiro de Museus (...) ainda [está] em estruturação, que não conta com (...) serviços e materiais adequados à manutenção de suas trinta unidades museológicas. Neste sentido, o contingenciamento (...) inviabiliza o cumprimento de suas finalidades, colocando em risco a manutenção e o funcionamento da quase totalidade de seus museus, ao mesmo tempo em que implicará no descumprimento de Termos de Ajuste de Conduta assinados com o Ministério Público pelo não atendimento das funções dos museus, que encontram-se fechados ou em péssimas condições de funcionamento e ao agravamento da situação de outros que hoje estão no limiar de suas condições mínimas para atendimento ao público.

A Funarte já está hoje com diversas atividades interrompidas o que poderá levar a perdas irreparáveis (...).

A Fundação Cultural Palmares (...) tem sido cada vez mais demandada no sentido de apoiar iniciativas que visem a promoção da inclusão cultural, social econômica e política da população negra do Brasil. Na contramão desse conjunto de demandas a restrição orçamentária imposta (...) compromete (...) o alcance da sua missão institucional neste exercício.

42. Resta observar, analisar e demonstrar em ações futuras de controle externo se o aspecto crucial dessa questão é, de fato, o subfinanciamento, a ser resolvido pelo aumento da autorização legislativa para a despesa do MinC e da Função Cultura; se trata-se de incapacidade de os gestores do MinC efetivarem a despesa autorizada; se é problema de articulação no Poder Executivo, em que as instâncias centrais, sobretudo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda, obstruem a atuação MinC, indiciada na presente análise pelo forte contingenciamento a que foi submetida a pasta da cultura; ou se é combinação diversificada de variáveis com diferentes graus de influência na explicação para o cenário persistente de baixo orçamento e baixo desempenho orçamentário.

43. Neste capítulo, busca-se analisar se os compromissos que constam do PPA 2012-2015 estão representados por indicadores capazes de exprimir o alcance dos objetivos da política cultural e se os gestores medem, monitoram e avaliam os resultados de modo a assegurar, com razoável grau de certeza, que serão atingidos até o final da vigência do plano.

44. Segundo o documento intitulado “Modelo de Planejamento Governamental”, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP):

O PPA atual informa 65 Programas Temáticos, cada qual com seus próprios indicadores, **objetivos e metas que revelam os compromissos do Governo**. O Programa Temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em 492 objetivos e 2.417 metas. A iniciativa, outra categoria do Plano, é a **declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade**. (Sublinhados acrescidos)

45. No mesmo documento, constam as definições de monitoramento e avaliação:

(...) monitoramento consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Já a avaliação é uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais (...) para viabilizar as entregas de bens e serviços à população.

46. Para os propósitos específicos deste trabalho, serão apresentados e avaliados os atributos e as propriedades dos indicadores do “Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”, por meio da análise crítica da coerência entre os indicadores e os objetivos do programa, a sensibilidade dos indicadores às metas e iniciativas do programa e a possibilidade de apuração do indicador em tempo oportuno.

47. Além disso, traz considerações a respeito do exame realizado sobre parte das metas constantes do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012 (Volume II – Tomo I – Monitoramento Temático – Políticas Sociais), divulgado em maio de 2013 pelo MP.

### Indicadores do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso

48. Os seguintes indicadores foram definidos no PPA para medir o desempenho do Programa 2027:

- a proporção dos gastos com cultura em relação ao gasto total das famílias;

- a oferta de equipamentos culturais, calculada pela média de equipamentos culturais (por exemplo: praças de esporte e cultura, bibliotecas e museus) por municípios brasileiros; e
- a quantidade de livros lidos por leitor ao ano.

49. O valor de referência do primeiro indicador é 2% do gasto das famílias, obtido da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009. O valor de referência do segundo indicador é 3,19 equipamentos culturais, referente à Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2009, pois o IBGE não apurou dados sobre cultura na última versão, publicada em 2011. O valor de referência do terceiro indicador é de 4,7 livros por leitor ao ano, extraído da “Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil”, conduzida pelo Instituto Pró-Livro (IPL).

50. De imediato, talvez com exceção do indicador sobre a oferta de equipamentos culturais, os demais indicadores do Programa 2027 e seus objetivos, são dificilmente correlacionáveis com a intervenção governamental, inadequados, portanto, para avaliar o alcance dos objetivos do programa. São, também, indicadores genéricos e não retratam os resultados das políticas públicas voltadas para regiões e públicos específicos.

51. A insuficiência de indicadores pode ser evidenciada pela inviabilidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas à economia criativa e ao desenvolvimento econômico e sociocultural regional; à preservação do patrimônio cultural brasileiro e ao reconhecimento de bens culturais de natureza material e imaterial; ao acervo museológico, bibliográficos, documentais e arquivísticos brasileiros; e à indústria do audiovisual brasileiro.

52. Os indicadores do Programa 2027 não permitem a avaliação e o monitoramento regionalizado das políticas públicas culturais, apesar de alguns objetivos traçarem de forma regionalizada o alcance das metas. Além disso, a quantidade de indicadores é insuficiente para monitorar todas as dimensões dos resultados a serem alcançados a partir da implementação das políticas culturais.

53. O índice de referência e os dados para construção do indicador “número de livros lidos por leitor no ano” foram extraídos da pesquisa “Retratos da Leitura no Brasil”, realizada pelo IPL, criado pela Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares (Abrelivros), pela Câmara Brasileira do Livro (CBL) e pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL).

54. As edições da pesquisa foram realizadas nos anos de 2001, 2007 e 2011. Segundo o sítio eletrônico do IPL, a partir de 2011, existe previsão de ser realizada a cada três anos. A pesquisa faz um diagnóstico sobre o comportamento e o perfil dos leitores, mede a intensidade, a forma, a motivação e as condições de leitura da população brasileira, a fim de orientar estudos, projetos e a implantação de políticas públicas do livro e da leitura no país, além de subsidiar a tomada de decisão pelo mercado editorial brasileiro. Na terceira edição (2011), o IPL aprimorou a metodologia de pesquisa, por meio de parceria com o Centro Regional para Fomento do Livro no América Latina e Caribe, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), além de ter contratado o Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (Ibope) para a aplicação e preparação dos resultados.

55. É importante destacar que, na pesquisa de 2011, apurou-se a quantidade de quatro livros lidos por habitante ao ano, índice abaixo, portanto, do valor de 4,7 utilizado como referência no PPA, que teve como base a pesquisa realizada em 2007 (peça 79, p. 71-72 e 143).

56. Considerando que a cultura da leitura, objeto de estudo do indicador, representa uma realidade complexa, dependente de fatores externos às políticas culturais traçadas pelo Programa 2027, sensível a outras ações públicas como, por exemplo, políticas educacionais voltadas para a educação básica (Programa 2030), educação profissional e tecnológica (Programa 2031) e educação superior (Programa 2032), existe a possibilidade de o indicador apresentar evolução ou retrocesso, sem que, de fato, essa variação retrate os resultados alcançados especificamente pelas políticas culturais do Programa 2027.

57. Dessa forma, o indicador pode mostrar-se pouco sensível à eficácia da política cultural, quando considerada isoladamente. Ou seja, não se pode estabelecer uma exata relação de causa e efeito entre a execução de políticas culturais e eventuais variações no indicador.

58. O Objetivo 0782 - “Promover o acesso ao livro e à leitura e a formação de mediadores, no âmbito da implementação do Plano Nacional do Livro e Leitura e do fomento à criação de planos correlatos nos estados e municípios” pode ser visto, a princípio, como incentivador para a melhoria do indicador em questão. Mas não se pode garantir essa possível relação de causa e efeito.

59. A pesquisa “Perfil de Municípios Brasileiros”, realizada pelo IBGE e fonte de informação do indicador “oferta de equipamentos culturais”, investiga, na esfera municipal, temas como estrutura administrativa, participação e formas de controle social, planejamento municipal, justiça, segurança, cultura e lazer. Quanto à oferta de equipamentos culturais, a pesquisa aponta uma concentração de equipamentos nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento das regiões Norte e Nordeste.

60. Contudo, o método de cálculo do indicador do PPA não considera a regionalização dos dados. A oferta de equipamentos culturais é calculada pela razão entre o total de municípios com equipamentos culturais (praças de esporte e cultura, bibliotecas, museus) e o total de municípios brasileiros, de forma que as especificidades de cada região não são retratadas.

61. Diante disso, uma variação positiva no índice não corresponde, necessariamente, ao aumento de municípios com equipamentos culturais, haja vista a possibilidade de concentração de equipamentos culturais em uma única região.

62. No entanto, algumas metas do Programa 2027 direcionam suas políticas para regiões ainda carentes de espaços culturais. É o caso da meta do Objetivo 0784, que prevê 120 novos municípios dispostos de ao menos uma unidade museológica; a meta do Objetivo 0785, de expandir em 20% o total de salas do circuito comercial de cinema nas regiões Norte e Nordeste; o Objetivo 0787, de implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras, do qual faz parte a meta de implantar e induzir a gestão de 1000 Praças dos Esportes e da Cultura em municípios caracterizados pela baixa presença de equipamentos e pela alta vulnerabilidade social.

63. O indicador “Proporção dos gastos em cultura no gasto total” tem sua fonte na Pesquisa de Orçamentos Familiares, realizada pelo IBGE e direcionada para mensurar as estruturas de consumo das famílias. A pesquisa possibilita traçar um perfil das condições de vida da população a partir da análise de seus orçamentos domésticos. Para áreas urbanas, os resultados são produzidos nos níveis Nacional, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas e todas as capitais.

64. Considerando que o IBGE não estipulou uma periodicidade para essa pesquisa e que as ocorrências de sua realização datam de 1987-1988, 1995-1996, 2002-2003 e 2008-2009, ou seja, intervalos superiores aos quatro anos do PPA, sua utilização como indicador para monitoramento das políticas públicas do PPA fica prejudicada.

65. A periodicidade de atualização é crucial na construção e seleção de indicadores para acompanhamento de qualquer ação pública. A mudança social pretendida, os efeitos dos programas sociais implementados e a correção de distorções durante sua vigência somente terão reflexo tempestivo nos indicadores se estes forem periodicamente atualizados.

66. Além disso, a cada publicação da pesquisa, é dada ênfase a assuntos específicos. Dessa forma, não se pode garantir que nas próximas pesquisas sejam abordadas informações sobre o gasto das famílias em cultura, impossibilitando a construção de uma série histórica que subsidie a tomada de decisão pelo gestor.

## Objetivos e metas do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso

67. Segundo o documento “Modelo de Planejamento Governamental”, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Os objetivos constituem-se na principal inovação deste Plano, à medida que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles, o PPA declara um enunciado que relaciona o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas e, assim, orientar a ação governamental. Procurou-se, sempre que possível, utilizar uma linguagem que guie o governo, evitando-se declarações descomprometidas com as soluções.

68. Os objetivos do Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso - são:

- 0621 - Promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro-brasileiras;
- 0779 - Formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa;
- 0780 - Promover a cidadania e a diversidade das expressões culturais e o acesso ao conhecimento e aos meios de expressão e fruição cultural;
- 0781 - Promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável;

- 0782 - Promover o acesso ao livro e à leitura e a formação de mediadores, no âmbito da implementação do Plano Nacional do Livro e Leitura e do fomento à criação de planos correlatos nos estados e municípios;
- 0783 - Preservar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade;
- 0784 - Promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, preservando, ampliando e difundindo os acervos museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão de suas instituições, redes, unidades e serviços;
- 0785 - Regular, fiscalizar e fomentar a indústria audiovisual, visando ao seu desenvolvimento, ao fortalecimento das empresas nacionais, à ampliação da produção, inovação e difusão das obras e dos serviços audiovisuais brasileiros, assim como à garantia de acesso à população;
- 0786 - Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural;
- 0787 - Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras; e
- 0788 - Produzir e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira e desenvolver política nacional de integração entre cultura e educação.

69. De plano, observa-se que a maior parte dos objetivos e suas metas não estão diretamente relacionadas aos três indicadores do programa 2027, a exemplo das metas e iniciativas do “Objetivo 0621 – Promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro-brasileiras”.

70. A lei 12.593/2012, de 18/1/2012, que Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, inovou ao estabelecer no art. 15 a obrigação de o poder executivo encaminhar ao Congresso Nacional (CN) relatório anual de avaliação do PPA. Essa exigência permite maior transparência à prestação de contas do executivo ao parlamento.

71. Nesse primeiro relatório sistêmico de fiscalização da Função Cultura, foi analisada apenas parte das metas listadas no Programa 2027 com base no Relatório encaminhado ao CN, em maio de 2013, sobre a avaliação do primeiro ano de vigência do PPA.

- “Objetivo 0781 – Promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável”.
- Meta: qualificar sessenta mil profissionais criativos.

72. No relatório de avaliação, consta a informação de que “foram realizados seminários e debates sobre a temática da economia criativa, contribuindo para a maior difusão de conhecimento e qualificação de empreendedores criativos”. Contudo, não há informação a respeito da quantidade de profissionais que passaram por um processo de qualificação.

- “Objetivo 0784 – Promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, preservando, ampliando e difundindo os acervos museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão de suas instituições, redes, unidades e serviços”.
- Meta: alcance de 15,5 milhões de visitantes anualmente nos museus brasileiros.

73. Segundo o relatório de avaliação, as informações constantes do Cadastro Nacional de Museus (CNM) são de natureza autodeclaratória e, por muitas vezes, as respostas não são enviadas pelas instituições. Assim, o número de visitantes é estimado com base na média de visitantes dos museus que apresentaram as informações de público no CNM. Por esse método, o MinC declara que, em 2011, já superou os 15,5 milhões de visitantes anuais aos museus brasileiros.

74. Assim como ressaltado pelo relatório de avaliação, essa declaração, no entanto, é baseada em médias e projeções, não representando adequadamente o número real de visitantes aos museus brasileiros. De fato, números absolutos e representativos só poderão ser apurados na medida em que, principalmente, os museus privados aderirem ao Sistema Brasileiro de Museus e os Estados, Municípios e o Distrito Federal estabelecerem seus estatutos dos Museus (art. 56, Lei 11.904/2009). Nesse mister, incumbe ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) promover a articulação entre as instituições museológicas e, no caso do número de visitas, fiscalizar o disposto no art. 4º, VIII, do Decreto 8.124, de 17/10/2013, que obriga os museus públicos e privados a remeterem ao instituto dados e informações sobre as visitas anuais. Considerando que a Lei e o Decreto sobre o estatuto dos museus são recentes e que possivelmente existam museus ainda não registrados no Cadastro Nacional de Museus, esse número tende a se elevar à medida que a articulação entre os entes públicos se aperfeiçoar.

75. Outra meta vinculada ao Objetivo 0784 é o aumento em 30% do público atendido no acesso aos acervos que compõem o patrimônio bibliográfico e arquivístico brasileiro.

76. De acordo com o relatório de avaliação, a Fundação Biblioteca Nacional alcançou o atendimento de 36,5 milhões de usuários, um aumento de 100% em relação ao ano anterior. Este total representa a soma do público atendido no local bem como o público atendido remotamente, por meio do portal da FBN.

77. Ocorre que a forma de apuração desse quantitativo pode trazer distorções. A contabilização se faz por acessos, seja físico seja via portal, e não por pessoa. Assim, um mesmo visitante pode estar sendo contabilizado diversas vezes. E isso não significa, na prática, aumento do público atendido, que é o que está expresso na meta. Para dar maior clareza e transparência ao dado que se apresenta, deveria haver um esclarecimento de que o número de acessos está sendo tomado como uma aproximação do número de pessoas que têm acesso ao acervo.

- “Objetivo 0779” prevê a formulação e desenvolvimento da política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa.
- Meta: 100% dos estados e 30% dos municípios integrados ao Sistema Nacional de Cultura (SNC).

78. Em consulta ao sítio do MinC, verifica-se que, de acordo com dados datados de 5/11/2013, 24 estados e o Distrito Federal já tinham assinado o referido acordo. Apenas os estados de Minas Gerais e Pernambuco estavam ausentes da relação. No que se refere aos municípios, nessa data, 2.041 municípios, ou seja, 36,7% do total, haviam assinado o Acordo de Cooperação. Contudo, apesar de os percentuais da meta já terem sido atingidos, faz-se necessário ressaltar alguns aspectos dos resultados apresentados.

79. A mensuração da quantidade de estados e municípios integrados ao SNC baseia-se no acompanhamento dos Acordos de Cooperação publicados no Diário Oficial da União (DOU). A assinatura do acordo, contudo, é apenas o primeiro passo para implementação do sistema. Há diversas outras etapas a serem percorridas, como, por exemplo, criação de órgãos gestores da cultura, implantação de conselhos de política cultural, realização de conferências de cultura e elaboração de planos de cultura.

80. Depois de estruturadas as organizações que darão suporte ao SNC é que os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais poderão, de fato, atuar de forma articulada e harmônica. Segundo o MinC:

verifica-se que apesar da existência e funcionamento de diversos componentes dos sistemas nacional, estaduais e municipais, de forma geral não há, ainda, uma visão e atuação ‘sistêmica’, onde as partes se vejam como integrantes de um conjunto maior e atuem de forma integrada, a partir de uma concepção comum de política cultural e uma efetiva interação e complementaridade, capaz de provocar uma verdadeira sinergia no processo, potencializando os resultados das ações empreendidas e dos recursos disponibilizados (peça 74, p. 4).

81. Esses resultados só devem ser alcançados a longo prazo. O MinC ainda não possui estrutura que permita o acompanhamento e monitoramento das etapas do processo de implementação dos sistemas estaduais e municipais de cultura. Porém, o Ministério informou que está desenvolvendo plataforma digital que permitirá o acompanhamento dos processos de implementação do SNC nos entes federativos.

82. Assim, os resultados alcançados, no que se refere à integração de estados e municípios ao SNC, devem ser vistos com ressalvas. Apesar de o MinC apontar o atendimento e até a superação das metas previstas, não significa que os sistemas estaduais e municipais já estejam atuando da forma pretendida. Apenas indicam que os entes federativos assinaram o acordo de cooperação para implementação do SNC.

- “Objetivo 0783 - Preservar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade.”
- Meta: autorizar a realização de 45.668 obras e serviços de manutenção, conservação e restauração em bens do Patrimônio Cultural.

83. No relatório de avaliação, consta a informação de que foram concedidas 108 autorizações. No entanto, a meta trata apenas de autorizações para realização de obras e serviços e não da execução da obra ou serviço de manutenção, conservação e restauração. Não há informação sobre obras ou serviços efetivamente realizados, que seria mais interessante para uma avaliação da efetividade do alcance do objetivo.

- “Objetivo 0787 - Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em área de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras”.
- Meta: implantação de mil Praças dos Esportes e da Cultura em municípios caracterizados pela baixa presença de equipamentos e pela alta vulnerabilidade social.

84. As Praças dos Esportes e da Cultura tiveram sua nomenclatura alterada para Centros de Artes e Esportes Unificados (Ceus).

85. O MinC informou que foi atingida a quantidade de 360 no relatório de avaliação. Ocorre que a implantação dos centros passa pelas etapas de divulgação do manual de contratação e disponibilização dos projetos de referência para adequação pelos entes federados; de celebração do termo de compromisso entre o MinC e os entes federados; de ação preparatória para realização das licitações pelos entes federados; de realização das licitações para execução das obras; de realização das obras; e de conclusão e entrega das obras para gestão pelo município (peça 74, p. 12).

86. O número informado pelo MinC no relatório de avaliação (360) refere-se à quantidade de termos de compromisso celebrados (segunda etapa do processo). Segundo o MinC, 73% das operações estão na fase de realização de obras e apenas 3% foram concluídas. As outras operações encontram-se nas outras etapas.

87. Dessa forma, aproximadamente dez centros foram concluídos, mas os dados apresentados induzem à interpretação de que os 360 centros já foram implantados.

88. O MinC disponibiliza endereço eletrônico para acompanhamento das obras dos Centros de Artes e Esportes Unificados (<https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AhZiB4vqmV5NdDFUeVZVcW56Y2RmemlIQzc4LUdxSXC#gid=1>). Em consulta realizada no dia 11/10/2013, verificou-se que, de fato, na planilha apresentada consta informação de que foram concluídas dez obras (peça 80).

89. Deve-se registrar que o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 é um instrumento inovador e relevante para assegurar a transparência e a publicidade da ação governamental, bem como constitui instrumento de prestação de contas direto dos resultados alcançados pelos administradores públicos.

90. As análises e críticas realizadas neste capítulo têm como principal objetivo incentivar o aprimoramento e a qualidade dessa informação de forma que esse instrumento possa significar cada vez mais um referencial relevante para que o Congresso Nacional e a sociedade possam produzir análises sobre o desempenho daqueles a quem são confiados os meios para alcançar determinados resultados pré-pactuados.

91. Deve-se ter em conta, também, que o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 é um instrumento consolidado e central de apresentação dos objetivos e metas das políticas públicas, mas que há outros sistemas de monitoramento e avaliação setoriais e complementares que ampliam a abrangência e as possibilidades de atuação do sistema de controle.

92. Há onze macrodesafios que orientam as políticas públicas federais no PPA 2012-2015. Entre eles, destaca-se o macrodesafio “Conhecimento, Educação e Cultura”, que busca viabilizar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade.

93. No que se refere à Função Cultura, os programas “Brasil, Som e Imagem”, “Engenho das Artes” e “Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania”, que constavam do PPA 2008-2011, tiveram suas atividades e respectivos recursos incorporados ao programa “Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”, do PPA 2012-2015, dentro do qual destaca-se a formulação de desenvolvimento da política pública cultural com participação social e articulação intersetorial e federativa (Objetivo 0779 do PPA 2012-2015).

94. Para atingir esse objetivo, o MinC desenvolve, por meio de suas secretarias e unidades vinculadas, diversos programas e ações, alguns dos quais envolvem articulações com entes federativos e com a sociedade civil. Dentre essas iniciativas estruturantes de um sistema de colaboração e de repartição de responsabilidades entre esferas de governo e a sociedade civil, as mais importantes são as implementações do SNC e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e a execução do Plano Nacional de Cultura (PNC).

95. Além disso, o setor cultural vive uma agenda legislativa pujante, que pode ser ilustrada com a recente aprovação do Programa Vale Cultura e com o debate em torno de projetos de lei que trarão grandes impactos para a área, como, por exemplo, o da instituição do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura) em substituição à atual Lei Rouanet, bem assim a normatização do Programa Cultura Viva.

96. Do ponto de vista da infraestrutura cultural, vem tendo grande destaque a implementação dos Ceus, que integram a segunda etapa do PAC.

## Sistema Nacional de Cultura (SNC)

97. O SNC, cuja consolidação é o grande desafio consignado no PPA 2012-2015 para o MinC (objetivo 0779), foi concebido para ser um sistema descentralizado e participativo, de matriz constitucional a partir da edição da Emenda Constitucional 71, de 29/11/2012, que incluiu o art. 216-A na Constituição Federal, com seguinte redação:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

98. O MinC informou que está trabalhando no anteprojeto de lei ordinária do SNC, previsto no § 3º do art. 216-A da Constituição, cuja proposta encontra-se em análise na Casa Civil (peça 64, p. 3 e 11). O encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional está previsto para o segundo semestre de 2013.

99. De acordo com o MinC (peça 77, p. 1-108), o SNC tem como objetivo criar uma rede integrada de planejamento e execução da política cultural, pressupondo a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de suas atividades entre a União, os estados, o Distrito Federal e o municípios. Assim, a consolidação do SNC depende da organização sistêmica entre os entes federativos, por meio de articulação e pactuação das relações intergovernamentais, com a participação da sociedade civil.

100. Dentre os princípios do SNC pode-se destacar: a diversidade das expressões culturais; a universalização do acesso aos bens e serviços culturais; o fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; a transversalidade das políticas culturais; a democratização dos processos decisórios com participação e controle social; e a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações (peça 77, p. 41-42).

101. A fim de atingir a finalidade prevista no art. 216-A da Constituição Federal, o SNC estrutura-se em um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas do campo da cultura, tal como visto na Figura 7, sendo integrado pelos sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura, além dos sistemas setoriais.

**Figura 7 - Modelo de estrutura do Sistema Nacional de Cultura**



Fonte: Secretaria de Articulação Institucional/Ministério da Cultura

102. A operacionalização do SNC se dá por meio da atuação de diversos agentes e elementos, como, por exemplo, órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, planos de cultura e comissões de gestores. Cada elemento constitutivo do SNC possui atribuições específicas e se relaciona com outros agentes a fim de executar as políticas públicas.

103. O projeto de lei que regulamenta o SNC ainda está em debate. Contudo, os entes federados já podem aderir ao sistema e dar início a sua implementação. Essa implementação se inicia pela formalização do acordo entre o estado/município e a União. O ponto de partida é a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa, que define os compromissos dos entes federados na construção do sistema e que objetiva estabelecer as condições para consecução do SNC, com implementação coordenada ou conjunta de programas, projetos e ações.

104. Segundo informações disponíveis no sítio <http://blogs.cultura.gov.br/snc/> (consulta em 5/11/2013), 24 estados e o Distrito Federal - apenas Minas Gerais e Pernambuco estavam ausentes da relação - assim como 2.041 (aproximadamente 36% do total de municípios) haviam assinado o Acordo de Cooperação Federativa.

105. Conforme detalhado no encarte produzido pelo Ministério da Cultura sobre o SNC e já apontado anteriormente (item 11), a política de financiamento público da cultura está estruturada por meio de três instrumentos: a) o orçamento do MinC e suas instituições vinculadas; b) a Lei 8.313 (Lei Rouanet), de 23/12/1991, que instituiu o Programa Nacional de Incentivo à Cultura (Pronac), que prevê três mecanismos destinados ao fomento e incentivo a projetos culturais, quais sejam, o Fundo Nacional de Cultura, a renúncia fiscal (mecenato) e os Fundos de Investimento nas Artes (Ficarts); e c) a Lei 11.437, de 28/12/2006, que estabelece dois mecanismos destinados ao financiamento de programas e projetos voltado para o desenvolvimento de projetos audiovisuais, quais sejam, o Fundo Setorial do Audiovisual e os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) (peça 77, p. 57). Cabe destacar que a Lei 11.437/2006, entre outras disposições, alterou a Medida Provisória 2.228-1 e a Lei 8.685, de 20/7/1993, normativos que tratam do fomento à atividade audiovisual.

106. Segundo o encarte produzido pelo MinC (peça 77, p. 58), para implementação do SNC, faz-se necessária a existência de fontes de financiamento consistentes e permanentes. Essa questão, contudo, remete ao debate sobre a suficiência ou não do financiamento das políticas culturais assim como sobre a capacidade de o MinC executar o orçamento que lhe tem sido autorizado.

107. Nesse sentido, existe Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 150-A/2003, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados com a seguinte proposta de destinação de recursos:

A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os Municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

§ 1º - Dos recursos a que se refere o caput, a União destinará vinte e cinco por cento aos Estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos Municípios.

§ 2º - Os critérios de rateio dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada Ente.

## Plano Nacional de Cultura (PNC)

108. Entre os elementos constitutivos do SNC, encontram-se os planos de cultura, que devem ser aprovados em todas as esferas de governo (planos nacional, estaduais e municipais) e têm como objetivo registrar o planejamento da implementação das políticas públicas de longo prazo para a proteção e promoção da diversidade cultural brasileira (peça 77, p. 48).

109. O PNC é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Nacional de Cultura na perspectiva do SNC.

110. O art. 215, § 3º, da Constituição Federal preconiza que o PNC será estabelecido por lei:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

(...)

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

111. Apesar de ainda não haver lei específica que regulamente o SNC, a Lei 12.343, de 2/12/2010, instituiu o PNC e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), entre outras providências. Essa lei estabelece que o plano é decenal e lista os objetivos e princípios que o regem, além das diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais.

112. O Plano é composto de 36 estratégias, 274 ações e 53 metas, que devem ser cumpridas até o ano de 2020.

113. O monitoramento e a avaliação do PNC são realizados pelo MinC, que deve conferir periodicamente se o Plano está sendo cumprido de forma eficaz e de acordo com suas diretrizes. No sítio <http://pnc.culturadigital.br/metas/> é possível acompanhar a situação das metas propostas e as ações realizadas para alcançá-las.

114. Questão relevante para fins de Controle Externo é avaliar a qualidade desse monitoramento, bem assim a fidedignidade, completude e clareza dos dados e informações acerca do cumprimento do PNC, que pode se dar, sobretudo, com base no SNIIC.

## Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)

115. Ao tratar do monitoramento do PNC, o art. 8º da Lei 12.343/2010 estabelece que a avaliação do alcance das diretrizes e da eficácia de suas metas será feita com base em indicadores nacionais, regionais e locais.

116. Para essa finalidade, foi prevista, no art. 9º do normativo, a criação do SNIIC, que tem como objetivos:

I - coletar, sistematizar e interpretar dados, fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das necessidades sociais por cultura, que permitam a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, verificando e racionalizando a implementação do PNC e sua revisão nos prazos previstos;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e oferta de bens culturais, para a construção de modelos de economia e sustentabilidade da cultura, para a adoção de mecanismos de indução e regulação da atividade econômica no campo cultural, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados;

III - exercer e facilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, assegurando ao poder público e à sociedade civil o acompanhamento do desempenho do PNC.

117. Segundo o MinC, a implementação do SNIIC está estruturada em cinco etapas, das quais uma já está em funcionamento, duas estão em fase de implementação e outras duas ainda não foram iniciadas. A previsão é de que, no final do ano de 2014, o sistema esteja com todas as etapas em pleno funcionamento (peça 75, p. 1-4).

118. O SNIIC, portanto, será um sistema capaz de fornecer informações sobre ações desenvolvidas na área da cultura para monitorar o cumprimento das metas previstas e subsidiar o planejamento e a tomada de decisão referentes às políticas públicas culturais.

119. O sistema permitirá que os agentes culturais e a sociedade como um todo possam ter acesso a informações do segmento cultural em um único lugar, além de ser possível cadastrar informações culturais atualizadas. Além disso, o sistema também vai oferecer serviços de busca de dados georreferenciados, estatísticas, indicadores e outras informações relevantes de bens e serviços culturais, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados, além de maior controle social dos recursos.

## Outros temas

120. Além dessas grandes ações desempenhadas pelo MinC que norteiam as políticas culturais, há outros programas e projetos destinados a preservar e a incentivar a produção cultural nos mais diversos setores.

## Cultura Viva

121. O Cultura Viva tem como objetivo estimular a produção artística local e formar redes de mobilização em torno de projetos culturais. Conforme disposto nas Portarias MinC 156, de 6/7/2004, e 82, de 18/5/2005, o programa destina-se a populações de baixa renda, estudantes da rede básica de ensino, comunidades indígenas, rurais e quilombolas, agentes

culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural e tem como finalidade promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando a construção de novos valores de cooperação e solidariedade.

122. O art. 4º da Portaria 82/2005 estipula que a execução do programa será realizada por meio de editais de divulgação que convidem organizações privadas sem fins lucrativos e instituições públicas, legalmente constituídas que desenvolvam ações culturais e sociais, a apresentar propostas de participação e parceria nas diferentes ações.

123. Um dos instrumentos do Cultura Viva são os Pontos de Cultura, que são grupos informais e entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades em prol da cidadania e diversidade cultural.

124. Segundo o MinC, entre 2004 a 2011, o Ministério apoiou a instalação de 3.670 Pontos de Cultura em todos os estados da federação, alcançando aproximadamente mil municípios.

125. A relevância do Programa Cultura Viva fez com que ele fosse transformado em projeto de lei. De autoria da deputada Jandira Feghali, o PL 757/2011 foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados e seguiu para apreciação no Senado Federal.

## Centros de Artes e Esportes Unificados (Ceus)

126. Outra ação desenvolvida pelo MinC são os Ceus (anteriormente chamados de Praças dos Esportes e da Cultura), que integram o PAC 2.

127. Segundo o MinC, o objetivo dos Ceus é integrar em um mesmo espaço físico programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços sócio-assistenciais, políticas de prevenção violência e inclusão digital, de modo a promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social.

128. A previsão é de que, entre os anos de 2011 e 2014, sejam construídas oitocentas praças. Em setembro de 2010, foi realizada a primeira seleção para o programa, em que foram contempladas 401 propostas de instalação desses equipamentos. Das propostas aprovadas, foram concluídos dez centros, conforme destacado no Capítulo 2.

## Lei Rouanet

129. Um dos principais programas do MinC é o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Criado pela Lei 8.313, de 23/12/1991, a chamada Lei Rouanet, tem como objetivo, entre outros, estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais, proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico e promover a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional.

130. O art. 2º da referida Lei Rouanet estabelece que o Pronac deve ser implementado por meio dos seguintes mecanismos: a) Fundo Nacional de Cultura (FNC); b) Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e c) incentivo a projetos culturais (mecenato). O Ficart nunca foi implementado desde o início da vigência da lei.

## Fundo Nacional de Cultura (FNC)

131. De acordo com a Lei Rouanet, o FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que pode destinar recursos para projetos culturais tanto a fundo perdido quanto por empréstimos reembolsáveis. O art. 4º do normativo estabelece as finalidades nas quais os recursos do Fundo devem ser aplicadas, conforme transcrito a seguir:

Art. 4º Fica ratificado o Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que passará a denominar-se Fundo Nacional da Cultura (FNC), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac e de:

I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;

IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

## Incentivo a projetos culturais (mecenato)

132. O incentivo a projetos culturais, também chamado de incentivo fiscal ou mecenato, é uma forma de estimular o apoio da iniciativa privada ao setor cultural e se tornou, ao longo do tempo, o principal mecanismo fomentador da produção cultural.

133. Nessa modalidade de apoio, o proponente apresenta proposta de projeto cultural ao MinC e, caso seja aprovada, é autorizado a captar recursos junto a pessoas físicas contribuintes do Imposto sobre a Renda (IR) ou a empresas tributadas com base no lucro real visando à execução do projeto.

134. Esse mecanismo possibilita que o contribuinte, pessoa física ou jurídica, incentive projetos culturais e, em contrapartida, abata o valor incentivado do seu imposto de renda devido. O abatimento pode ser integral, caso o segmento cultural incentivado esteja listado no art. 18 da Lei 8.313/1991, ou parcial, caso em que o incentivo será enquadrado no art. 26 da lei.

135. A Lei Rouanet foi regulamentada pelo Decreto 5.761, de 27/4/2006, que detalhou procedimentos para o funcionamento dos mecanismos criados e, em seu art. 14, criou a Comissão do Fundo Nacional da Cultura (CFNC), à qual compete, entre outras atribuições, avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do FNC. Os projetos aprovados pela comissão são submetidos à aprovação do Ministro da Cultura para aprovação final.

## Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura)

136. Apesar de ter se consolidado como a principal sistemática de apoio a projetos culturais, o mecenato, previsto na Lei Rouanet, tem sido sistematicamente criticado por destinar incentivos a artistas consagrados ou a eventos com notória capacidade de autofinanciamento. Em parte, essa suposta disfunção, ainda que não constitua irregularidade, deriva do fato de que a mecânica de obtenção do financiamento público pela via da isenção fiscal depende muito mais da capacidade técnica, gerencial e do nível de articulação do proponente com o empresariado, do que da necessidade de apoio do poder público a projetos que, teoricamente, não teriam capacidade de autofinanciamento.

137. A discussão sobre a melhor forma de alocar o apoio do estado a projetos culturais tem seu lugar na agenda legislativa. Nessa linha, tramita na Câmara dos Deputados o PL 6.722/2010 (peça 77, p. 110-144), de autoria do Poder Executivo, que objetiva instituir o ProCultura, e que, caso aprovado com a redação atual, revogará a Lei Rouanet e outros dispositivos legais.

138. Na exposição de motivos desse PL, são destacadas as ineficiências do Pronac e a necessidade do aprimoramento da renúncia fiscal e de um novo arranjo institucional dos mecanismos de fomento às atividades culturais.

139. O texto destaca que o atual modelo de incentivo à cultura, balizado no Pronac, “tem-se mostrado insuficiente para atender à crescente amplitude de ações, direitos e necessidades culturais, praticadas e demandadas pela sociedade brasileira”. Prossegue afirmando que, além disso, “não logrou estabelecer a democratização do acesso à produção e fruição dos bens e serviços culturais, nem a sedimentação de uma infraestrutura de equipamentos e serviços culturais em todo o país”.

140. A exposição de motivos destaca que o atual modelo vigente vai de encontro à valorização da diversidade cultural ao atuar de forma concentradora, conforme descrito a seguir:

Não obstante os esforços governamentais nos últimos anos terem elevado a participação percentual do Ministério da Cultura no orçamento da União e a melhoria da qualidade

do gasto e da execução orçamentária pelo Ministério revelar uma maior participação desses recursos em investimentos finalísticos e uma melhor distribuição regional desses recursos, é fato que ainda permanece uma estrutura de fomento insuficiente e, pior, perversa, no sentido de que o arcabouço legal vigente é intrinsecamente concentrador em termos de decisão de investimento e de destinação a segmentos de atividade e regiões geográficas, provocando apropriação desproporcional dos recursos em certas áreas e déficit de controle social e legitimidade democrática nos fluxos decisórios (peça 77, p. 138).

141. O texto aponta formas de concentração ao afirmar que apenas 3% dos proponentes captam aproximadamente 50% dos recursos oriundos de incentivos. Além disso, cabe destacar que nem todos os projetos aprovados conseguem captar os recursos propostos. A exposição de motivos destaca que apenas 20% dos créditos aprovados efetivamente captam recursos.

142. Assinala que apenas quatro segmentos da produção cultural captam quase metade dos recursos, enquanto trinta outros segmentos, de importância estratégica para a cultura brasileira, captam apenas 14%. Além disso, informa que 60% do aporte de recursos públicos *per capita* concentra-se na Região Sudeste. Assim, destaca que é necessário “prevenir o estabelecimento de práticas de oligopólio na utilização dos recursos incentivados”.

143. Ao longo dos anos, verificou-se prevalência assimétrica do mecanismo de incentivo baseado em renúncia fiscal sobre os demais. Nesse contexto, a exposição de motivos aponta a necessidade de fortalecimento do FNC.

144. Entre as alterações propostas no PL 6.722/2010, está a criação de categorias de programações específicas dentro do FNC, os denominados Fundos Setoriais. Há também a previsão de novas modalidades de execução, como, por exemplo, transferências para fundos públicos, estaduais e municipais de cultura, possibilitando melhor descentralização dos recursos.

145. A exposição de motivos destaca ainda que as propostas contidas no novo texto da lei buscam maior equilíbrio entre os diversos setores culturais, na tentativa de reverter a distorção consistente na grande concentração em regiões, territórios e segmentos sociais, que alija grande parte da população de seus direitos culturais.

## Vale Cultura

146. O Vale Cultura foi criado pela Lei 12.761, de 27/12/2012, regulamentada pelo Decreto 8.084, de 26/8/2013. Segundo a lei, o vale é “de caráter pessoal e intransferível, válido em todo o território nacional, para acesso e fruição de produtos e serviços culturais, no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador”.

147. O Vale Cultura, no valor de R\$ 50,00, deverá ser oferecido ao trabalhador com vínculo empregatício e que perceba até cinco salários mínimos mensais, podendo ser estendido a trabalhadores com renda superior. Em contrapartida ao recebimento do vale, o trabalhador poderá ter descontado percentuais de sua remuneração, conforme definição

constante de art. 15 do Decreto: a) aquele que recebe até um salário mínimo poderá ser descontado em até 2%; b) acima de um salário mínimo e até dois salários mínimos poderá ser descontado em até 4%; c) acima de dois salários mínimos e até três salários mínimos poderá ser descontado em até 6%; d) acima de três salários mínimos e até quatro salários mínimos poderá ser descontado em até 8%; e e) acima de quatro salários mínimos e até cinco salários mínimos poderá ser descontado em até 10%. O benefício mensal não tem prazo de validade e pode ser acumulado para gastos maiores.

148. A criação do Vale Cultura teve como objetivo estimular a aquisição de produtos e serviços culturais. O programa visa fortalecer o consumo de bens e serviços criativos e contribuir para formação de cidadãos apreciadores e consumidores de cultura.

149. O vale é concedido a trabalhadores formais contratados por empresas que aderirem voluntariamente ao programa em troca de descontos no Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). As empresas interessadas em conceder o benefício aos trabalhadores devem se cadastrar no MinC.

150. Tendo em vista sua recente implantação, é prudente aguardar o amadurecimento do programa para que se possa realizar uma avaliação mais consistente por meio de auditorias.

151. A Lei 12.485, de 12/9/2011, também chamada de “Lei da TV Paga”, dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, que é conjunto de atividades que permite a entrega de programação de imagens e sons exclusivamente a consumidores de televisão por assinatura, e vem sendo considerada como potencialmente revolucionária para o mercado audiovisual brasileiro.

152. A Ancine, que considera a lei um marco na cultura regulatória do setor, pois fortalece o mercado e valoriza a cultura brasileira, regulamentou a matéria por meio das Instruções Normativas (IN) 100 e 101, ambas de 29/5/2012. Para a agência, a nova legislação traz diversos benefícios:

A Lei 12.485/2011 remove barreiras à competição, valoriza a cultura brasileira e estabelece uma nova dinâmica para produção e circulação de conteúdos audiovisuais produzidos no Brasil, de modo que mais brasileiros tenham acesso a esses conteúdos. Abrindo o mercado a novos competidores, a lei amplia a oferta do serviço e estimula a diminuição do preço final ao assinante, além de estabelecer a obrigação de programação de conteúdos brasileiros nos canais de espaço qualificado, e de canais brasileiros dentro de cada pacote ofertado ao assinante. (peça 78, p. 4)

153. Apesar disso, a Lei 12.485/2011 foi objeto de contestação por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), autuadas sob os números 4.679, 4.747, 4.756 e 4923, impetradas, respectivamente, pelo Partido Democratas, pela Associação NEO TV, pela Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) e pela Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF (ABTVU). Por decisão do relator, Ministro Luiz Fux, as ações que tratam da regulamentação da televisão por assinatura serão julgadas diretamente no mérito. Segundo o STF:

As ADIs questionam a Lei 12.485/2011, especialmente no ponto em que tratam da extensão dos poderes fiscalizatórios da Agência Nacional do Cinema (Ancine), da restrição à propriedade cruzada entre segmentos dos setores de telecomunicações e radiodifusão, da limitação da participação do capital estrangeiro no mercado audiovisual e da obrigatoriedade de veiculação mínima de conteúdo nacional. (peça 78, p. 22)

154. Diversos são os interesses envolvidos na regulamentação do mercado de TV por assinatura. A associação NeoTV, por exemplo, autora da ADI 4.747, representa pequenos e médios operadores de TV por assinatura, alguns ligados ao segmento de radiodifusão, que seriam diretamente impactados pela proibição à propriedade cruzada. A Associação Brasileira de Radiodifusores, autora da ADI 4.756, tem as mesmas preocupações.

155. Por outro lado, existem aqueles que acreditam que o novo marco regulatório instituído pela Lei representa o cumprimento do artigo 221, II, da Constituição Federal, que estabelece

os princípios orientadores da comunicação social: promoção da cultura nacional e o estímulo à produção independente. Além disso, evita o abuso de poder econômico mediante o controle, por um mesmo grupo, de entidades que atuam verticalmente no mercado de TV.

156. A Procuradoria Geral da República, por exemplo, se manifestou pela improcedência das ADIs 4679 e 4923 perante o STF. Na avaliação do Ministério Público Federal, as normas contestadas estão alinhadas à disciplina constitucional sobre a regulação estatal dos serviços públicos de telecomunicações, sendo a comunicação social atividade econômica em sentido amplo, podendo sofrer restrições como as incidentes a qualquer empresa particular. Afirma ainda que o Estado é responsável por oferecer limites aos particulares para que haja maior amplitude de canais de comunicação ([http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/pgr-regulacao-na-tv-por-assinatura-garante-direitos-do-consumidor](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-regulacao-na-tv-por-assinatura-garante-direitos-do-consumidor)).

## Objetivos da Lei 12.485/2011

157. O objetivo dos normativos é fortalecer e aumentar a produção da indústria audiovisual brasileira, melhorar a qualidade dos serviços ofertados e tornar o segmento de acesso condicionado (TV por assinatura) mais acessível aos consumidores.

158. As novas regras garantirão maior presença de conteúdos nacionais e independentes nos canais de televisão por assinatura, a diversificação da produção e a articulação de empresas brasileiras que atuam nos elos da cadeia produtiva do setor.

159. Promovem, ainda, a pluralidade e a competitividade no setor audiovisual, pois possibilitam que as empresas de telefonia utilizem suas redes para fornecer serviços de TV por assinatura. Com a entrada desses novos fornecedores e com presumível redução dos preços do serviço, a Ancine estima que o número de assinantes de televisão paga no Brasil, que, em 2012, era de treze milhões, salte para 35 milhões num período de cinco anos a contar da vigência da Lei.

160. Com o advento da Lei 12.485/2011, as concessionárias, permissionárias e autorizatárias de serviços de telecomunicações começaram a recolher a Condecine. Esses novos recursos, associados aos valores recolhidos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), passaram a compor o FSA. Somente em 2012, esse novos valores chegaram a aproximadamente R\$ 800 milhões.

161. O art. 27 da Lei da TV Paga destina, nos critérios e condições fixados pela Ancine, no mínimo 30% das novas receitas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e no mínimo 10% a canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes.

162. No que se refere ao estímulo à regionalização das produções audiovisuais, a Ancine ainda não definiu os critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual, mas afirmou que (peça 68, p. 26): “A estimativa de demanda de produção regional está sendo levantada e deverá constar no anexo do regulamento geral do FSA, que se encontra em fase avançada de elaboração”.

163. A Agência apontou, ainda, que esse regulamento deverá prever as seguintes ações com foco específico no estímulo à regionalização da produção audiovisual:

- investimento em formação profissional;
- investimentos em desenvolvimento de projetos; e
- fomento à produção de obras audiovisuais.

164. O incentivo ao desenvolvimento de novas obras e a qualificação de profissionais para suas produções são pontos cruciais para atendimento da nova demanda produzida pela Lei da TV Paga. Segundo a Ancine, com o normativo plenamente em vigor, estima-se uma demanda anual por mais de mil horas de conteúdo audiovisual brasileiro inédito.

165. Espera que os novos critérios de distribuição de recursos sejam capazes de mitigar as desigualdades regionais e possam incentivar o desenvolvimento de uma indústria audiovisual de caráter efetivamente nacional, uma vez que, atualmente, há enorme concentração da produção cultural na Região Sudeste, como se atesta na Tabela 9 transcrita do Relatório Anual de Gestão do FSA referente ao exercício de 2012.

**Tabela 9 – Distribuição dos projetos culturais inscritos nas chamadas públicas do FSA**

Região	Quantidade	Percentual (%)
Sudeste	208	83,5
Sul	21	8,4
Nordeste	14	5,6
Centro Oeste	5	2,0
Norte	1	0,4
<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório Anual de Gestão do FSA - Exercício de 2012

166. Segundo esse documento, do total de projetos inscritos até o dia 31/12/2012 nas chamadas públicas do FSA lançadas naquele ano, 203 projetos (81,2%) possuíam como produtoras empresas sediada nos estados de São Paulo ou Rio de Janeiro. Somado a projetos de Minas Gerais e Espírito Santo, a Região Sudeste respondia por 83,5% das inscrições de projetos. Por outro lado, a Região Norte, por exemplo, havia apresentado apenas um projeto, conforme tabela abaixo.

167. Essa situação já era observada nos anos anteriores. De 2008 a 2011, de um total de 214 projetos selecionados pelo FSA, apenas 28 eram de produtoras sediadas fora do eixo Rio-São Paulo, ou seja, os projetos desses dois estados correspondiam a 87% do total.

168. Em razão dessa iniquidade, a regionalização da produção audiovisual preconizada pela nova Lei da TV Paga torna-se aspecto crucial para a promoção da diversidade e da pluralidade cultural e deve ter estratégia de Controle Externo específica para acompanhar o desenvolvimento dessa política.

## Cotas de conteúdos para veiculação de produções brasileiras na TV paga

169. A Lei 12.485/2011 estabeleceu, de forma inédita, cotas de conteúdos para veiculação de produções brasileiras na programação da televisão por assinatura. A Ancine afirma que as cotas exigidas correspondem a aproximadamente 2% das 168 horas de programação semanal de cada canal e ressalta que, em outros países, a exigência é bem maior. Segundo a Agência:

A política de obrigação de veiculação de conteúdos audiovisuais nacionais é antiga e existe em praticamente todos os países livres e desenvolvidos, tais como França, Reino Unido, Canadá, Japão, Espanha, Alemanha etc. Nos países europeus é superior a 50% de toda a programação. (peça 78, p. 19)

170. Frise-se que as cotas estabelecidas são bastante tímidas quando comparadas com aquelas impostas em outros países, mas cabe destacar que foi o primeiro passo nesse sentido. O mecanismo das cotas é importante porque garante um demanda potencial mínima.

171. Para compreender melhor a regulação das cotas trazidas pela Lei da TV Paga, é necessário esclarecer o conceito de espaço qualificado, cuja definição encontra-se no inciso XII do art. 2º do normativo:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

XII - Espaço Qualificado: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.

172. A nova legislação estabelece que os canais de espaço qualificado (canais de programação que, no horário nobre, veiculam majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado) passam a ter a obrigação de dedicar três horas e trinta minutos semanais de seu horário nobre à veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros, sendo que, no mínimo, metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente, definida pelo art. 2º, XIX, da Lei 12.485/2011, como sendo:

Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens;
- b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;

c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos;

173. Além disso, os pacotes oferecidos aos consumidores devem incluir um canal de espaço qualificado (canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado) de programadora brasileira para cada três canais de espaço qualificado.

174. Essas obrigações foram impostas gradualmente no decorrer de três anos a partir da sanção da Lei. De acordo com o art. 23, no primeiro ano, os canais deveriam exibir uma hora e dez minutos por semana de programação nacional, metade dela independente, no horário nobre; no segundo ano, duas horas e vinte minutos; e a partir do terceiro ano, três horas e trinta minutos. Tendo em vista que a Lei vigora desde 12/9/2011, data de sua publicação, atualmente, essa carga horária já deve ser cumprida integralmente.

175. A fiscalização do cumprimento dessas exigências é atribuição da Ancine, que o faz por meio da verificação de relatórios enviados pelas empresas programadoras e empacotadoras. A Ancine, então, seleciona amostra dos relatórios recebidos e verifica o cumprimento das obrigações. Caso seja detectado algum descumprimento, é instaurado processo administrativo sancionador.

176. Empresas programadoras são aquelas que exercem atividade de programação - seleção, organização ou formatação de conteúdos audiovisuais apresentados na forma de canais de programação, cite-se, como exemplo, a Globosat Programadora Ltda., a ESPN do Brasil Eventos Esportivos Ltda. e a Telecine Programação de Filmes Ltda. Empresas empacotadoras são aquelas que exercem atividade de empacotamento - organização de canais de programação a serem distribuídos para o assinante, cite-se, como exemplo, a Oi, a Sky Brasil Serviços Ltda., a GVT e a Net Brasil Ltda.

177. Segundo a Ancine, está sendo desenvolvido um sistema de verificação automatizado de cumprimento das obrigações de veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros nos canais de espaço qualificado, o qual permitirá que o controle seja exercido sobre todos os canais de programação registrados na Agência, a partir das informações enviadas pelas próprias programadoras.

178. No que se refere à verificação do limite de veiculação de publicidade, a fiscalização é realizada quando há denúncia específica que aponte o canal no qual o limite não é respeitado. O novo sistema em desenvolvimento também permitirá a verificação do cumprimento dessa obrigação.

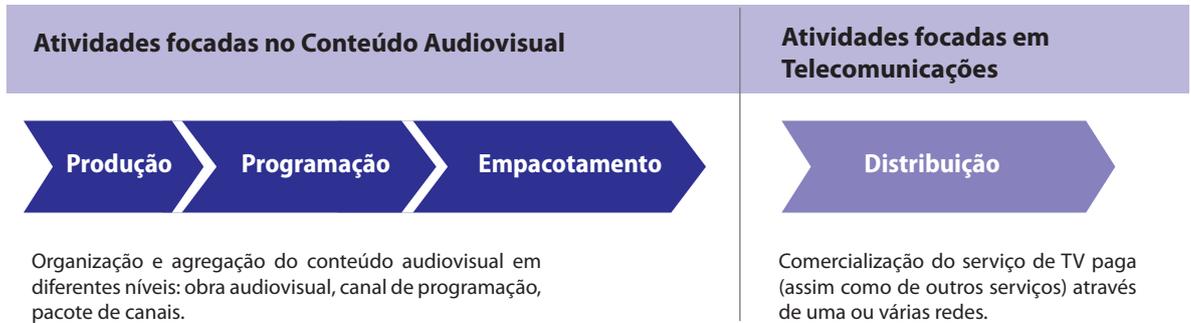
## Atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado

179. Produção, programação, empacotamento e distribuição são definidas no art. 4º da Lei 12.485/2011 como atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado. As três primeiras pertencem ao domínio da atividade audiovisual, enquanto a última pertence ao domínio das telecomunicações, como se observa na Figura 8. Assim, a Ancine é responsável

pela regulação e fiscalização das atividades de programação e empacotamento, enquanto a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) possui essas competências no que se refere à distribuição.

**Figura 8 - Atividades da comunicação audiovisual**

As Camadas de Atividades



Fonte: Ancine

180. De acordo com a Ancine, a coordenação das responsabilidades entre esta Agência e a Anatel tem ocorrido de forma ágil e harmônica entre as áreas técnicas gerenciais e diretivas. A fim de fortalecer a parceria entre as entidades, as duas Agências estão em vias de completar a formalização de Acordo de Cooperação, que busca possibilitar a atuação ainda mais integrada e coordenada, permitindo a melhor execução das atividades e a racionalização do dispêndio de recursos públicos.

## O fomento da atividade de comunicação audiovisual

181. Além das atribuições de regular e fiscalizar o mercado do cinema e do audiovisual no Brasil, à Ancine compete fomento desse setor por meio de diversos mecanismos específicos de fomento direto e indireto. Para que se tenha uma ideia da materialidade envolvida, segundo a Ancine, no período entre 2001 e 2012, foram captados R\$ 1,7 bilhão por meio dos mecanismos de fomento indireto e aplicados R\$ 200 milhões diretamente (peça 68, p. 64).

182. Os mecanismos de fomento direto operados pela Ancine e realizados com recursos orçamentários são (peça 68, p. 17-18):

- Prêmio Adicional de Renda (PAR) - concedido às empresas produtoras, distribuidoras e exibidoras de acordo com o desempenho comercial das obras cinematográficas de longa metragem brasileiras e de produção independente. O benefício do PAR deve ser obrigatoriamente aplicado em novos projetos, de acordo com o segmento de atuação da empresa contemplada;
- Prêmio Ancine de Qualidade (PAQ) - concede apoio financeiro às empresas produtoras em razão da premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais; e

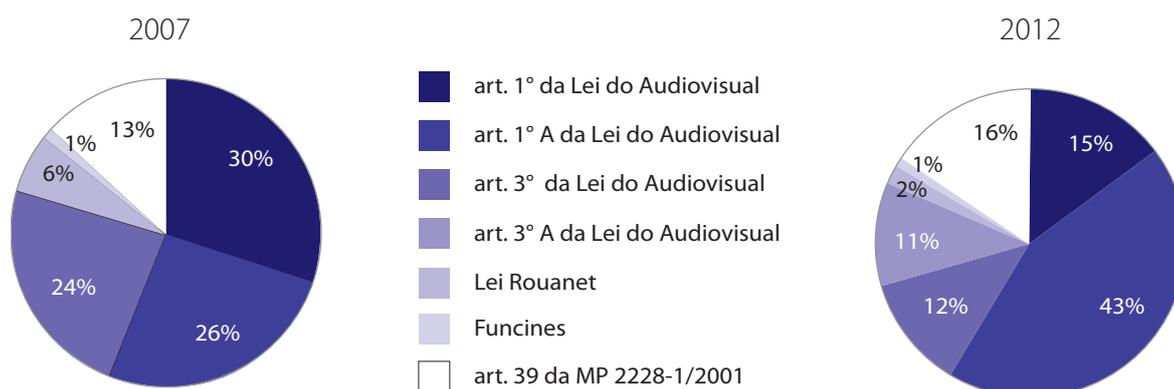
- Programa de Cooperação Internacional - são acordos de cooperação e coprodução de obras audiovisuais, os quais preveem investimentos bilaterais anuais através de editais de seleção de projetos binacionais. Atualmente, a Ancine tem protocolos de cooperação com o Uruguai, Argentina, Itália e Portugal.

183. Os mecanismos de fomento indireto operados pela Ancine são (peça 68, p.64):

- incentivo fiscal da Lei do Audiovisual (arts. 1º, 1ºA, 3º e 3ºA da Lei 8.685/1993);
- incentivo fiscal dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - Funcines (art. 39, X e art. 41 da MP 2.228-1/2001);
- incentivo fiscal da Lei 8.313/1991 - arts. 18 e 25/26; e
- conversão da dívida, disposto na Lei 10.179/2001, e no art. 74 da MP 2.228-1/2001, que não envolve abatimento ou isenção tributária. Esse mecanismo não é utilizado há nove anos.

184. Na Figura 9 mostra-se a comparação dos percentuais captados em cada um dos mecanismos de fomento indireto operados pela Ancine, nos anos de 2007 e 2012:

**Figura 9 - Evolução das participações dos mecanismos de fomento indireto**



Fonte: Ancine

## Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)

185. Criado pela Lei 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto 6.299/2007, o FSA inverteu a lógica até então vigente de fomento público ao audiovisual, baseada principalmente nos mecanismos de renúncia fiscal. O aporte de recursos em conteúdos audiovisuais diversificados, decisões de alocação dos recursos baseadas por critérios públicos mais transparentes e a possibilidade de retorno de investimentos são algumas inovações trazidas pelo fundo.

186. O FSA é uma categoria de programação específica do FNC, responsável por cerca de 80% dos recursos deste fundo. Seus recursos são repassados por meio de Termo de Concessão de Apoio Financeiro ou instrumentos similares, destinados prioritariamente a empresas brasileiras e utilizados para o financiamento de programas e projetos voltados para

o desenvolvimento das atividades audiovisuais, sendo vedada sua utilização em despesas de manutenção administrativa do MinC ou da Ancine.

187. Com o advento da Lei 12.485/2011, que instituiu novo marco regulatório para o segmento de TV paga, a gestão dos recursos e dos mecanismos de fomento do FSA ganhou destaque no setor cultural. A Lei ampliou expressivamente o volume de recursos arrecadados pelo fundo, instituindo novo fato gerador para a Condecine (denominada Condecine-Teles), e aumentou a demanda por obras audiovisuais brasileiras e independentes, devido às cotas de veiculação impostas às programadoras e às empacotadoras.

## Composição do FSA

188. A relação completa dos recursos que compõem o FSA está prevista no art. 2º da Lei 11.437/2006 e são oriundos, em sua maioria, da arrecadação da Condecine, gerada sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais (denominada Condecine-Títulos), sobre o envio aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação (denominada Condecine-Remessas) e sobre a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais, nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (denominada Condecine-Teles). Outra receita do FSA corresponde à parcela da arrecadação do Fistel.

189. A Figura 6 do capítulo sobre os dados orçamentários e financeiros demonstra que a arrecadação do FNC quadruplicou de 2011 para 2012, devido ao aumento da arrecadação de recursos vinculados ao FSA, como por exemplo, a Condecine e o Fistel, responsáveis pela arrecadação de R\$ 798 milhões, em 2012 (peça 76, p.38).

190. A complexidade na fiscalização da arrecadação também aumentou muito. A multiplicidade de fatos geradores, de segmentos de mercado e de sujeitos passivos que legalmente estão obrigados a recolher a contribuição, obrigou a Ancine a rever seus processos de trabalhos.

191. Segundo a agência, o Sistema Ancine Digital (SAD), cujos módulos iniciais já se encontram em operação, sofreu atualizações para se adaptar ao novo marco regulatório. Afirma que foi preciso desenvolver aplicação para o controle da arrecadação da Condecine paga pelas empresas de telecomunicação. A aplicação objetiva aumentar a efetividade do recolhimento e maximizar os resultados operacionais do setor, combatendo a evasão tributária (peça 47, p.15 e p.19).

## Governança do FSA

192. A governança do fundo está a cargo do Comitê Gestor do FSA (CGFSA), encarregado, segundo a Resolução Ancine 16/2011, de estabelecer as diretrizes de investimentos do fundo, acompanhar a implementação dos seus programas, projetos e ações e avaliar os resultados

alcançados. A Ancine exerce a função de Secretaria Executiva do FSA na condição de unidade gestora responsável pela execução orçamentária e financeira das ações do fundo, bem como pelo apoio técnico e administrativo.

193. O CGFSA é auxiliado, ainda, por núcleo técnico, denominado Comitê de Investimentos, a quem compete atuar como júri de avaliação na fase de defesa oral das propostas, pela decisão final quanto à seleção das propostas e para aconselhar o comitê quanto aos valores a serem investidos nos projetos participantes das linhas de ação de produção e distribuição de obras audiovisuais.

194. A decisão final quanto à seleção dos projetos é balizada por avaliação realizada por comissão de analistas da Ancine e por parecer independente emitido por consultores externos de notório saber na área audiovisual, contratados pelo FSA especialmente para essa finalidade (peça 68, p.26).

## Mecanismos de financiamento previstos no FSA

195. O modelo de atuação do FSA é pautado por mecanismos de financiamento diversificados, voltados para segmentos específicos, de modo a beneficiar todos os elos da cadeia produtiva - produção, distribuição, comercialização e exibição.

196. O art. 3º da Lei 11.437/2006 e do Decreto 6.299/2007 dispõem que os recursos do FSA podem ser utilizados nas seguintes aplicações:

- investimento - disponibiliza, por meio de agente financeiro credenciado, recursos para o setor audiovisual, mediante a aquisição de cotas ou ações das empresas (participação minoritária) e de direitos sobre os resultados de projetos audiovisuais;
- empréstimos reembolsáveis - disponibilização, por meio de agentes financeiros, de linhas de crédito para empresas de setor audiovisual, com plena exigibilidade dos recursos;
- apoio a projetos específicos - modalidade de concessão de recursos não-reembolsáveis prevista apenas em casos excepcionais, mediante a prévia aprovação do CGFSA;
- equalização de encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento - cobertura parcial ou integral dos encargos financeiros de operações de financiamento para o desenvolvimento do setor audiovisual; e
- demais aplicações voltadas ao desenvolvimento das atividades audiovisuais.

197. Conforme visto nos itens 30 e 31 do capítulo orçamentário e financeiro, o investimento feito mediante participação minoritária no capital de empresas e pela aquisição de direitos sobre os resultados de projetos audiovisuais foi responsável por 66% do total empenhado pela Ancine no exercício, demonstrando a importância desse mecanismo de fomento.

## Programas e linhas de ação do FSA

198. Para atuar nos diversos segmentos da cadeia produtiva do setor, as ações do FSA se dividem entre programas e linhas de ação específicas. O art. 4º da Lei 11.437/2006 instituiu três programas de desenvolvimento do setor audiovisual, a saber (peça 68, p.20-21):

- **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine)**, destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras;
- **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav)**, destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente; e
- **Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Proinfra)**, destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras.

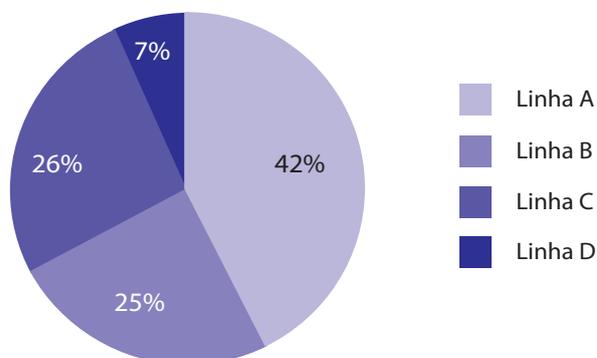
199. As linhas de ação, por sua vez, são definidas pelo Comitê Gestor do FSA quando da aprovação do Plano Anual de Investimento, elaborado pela Ancine na condição de Secretaria Executiva do FSA. Segundo a Ancine, no âmbito do Prodecine e do Prodav, há quatro linhas e cinco modalidades de produção e distribuição operacionalizadas pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), agente financeiro credenciado pelo CGFSA (peça 68, p.20-21):

- **Linha A** (Prodecine 01) Seleção de projetos de produção independentes de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem (ficção, documentário ou animação) destinadas às salas de exibição; e (Prodecine 04) Seleção de projetos de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem, na modalidade de complementação de recursos;
- **Linha B** (Prodav 01) Seleção de projetos de produção independente de obras brasileiras destinadas inicialmente para o mercado de televisão, aberta ou por assinatura, no formato de obras seriadas do tipo ficção, documentário (inclusos os de metragem superior a 52 minutos) e animação;
- **Linha C** (Prodecine 02) Seleção de propostas de aquisição de direitos de distribuição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem do tipo ficção, documentário e animação;
- **Linha D** (Prodecine 03) Seleção de projetos de comercialização de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem do tipo ficção, documentário e animação, para exploração em todos os segmentos de mercado, desde que a destinação e exibição inicial sejam prioritariamente para o mercado de salas de exibição.

200. Segundo consta no Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual - exercício 2012, até 2011, Prodecine e Prodav receberam R\$ 202 milhões. Somente em 2012, após o aumento da arrecadação do FSA decorrente da Condecine, esses mesmos

dois programas receberam mais R\$ 205 milhões, totalizando R\$ 407 milhões de recursos disponíveis. A Linha A recebeu cerca de R\$ 173 milhões; a Linha B, R\$ 100 milhões; a Linha C, R\$ 107 milhões; e a Linha D, R\$ 27 milhões (peça 78, p.31), como se pode ver na Figura 10.

**Figura 10 - Distribuição de recursos entre as linhas do Prodav e do Prodecine**



Fonte: Relatório Anual de Gestão do FSA - Exercício de 2012

201. Entre 2008 e 2011, 214 projetos foram considerados aptos a receber investimentos da ordem de R\$ 190 milhões do total disponível (R\$ 202 milhões), uma média de 53 projetos selecionados por ano, ou mesmo R\$ 47,5 milhões por ano. No ano de 2012, contudo, foram selecionadas apenas nove outras obras audiovisuais, com decisão de investimento de R\$ 9.816.214,56 (peça 78, p.33).

202. Conquanto o montante disponibilizado pelo FSA tenha aumentado de R\$ 202 milhões para R\$ 407 milhões de 2011 para 2012, os valores dos projetos aptos a receber investimentos foram de R\$ 190 milhões para apenas R\$ 200 milhões, saindo de 214 obras audiovisuais selecionadas até 2011 para apenas 221, em 2012. Nesse contexto, cerca de 51% dos recursos disponíveis, no montante de R\$ 207 milhões, não foram alocados em nenhum projeto.

203. Como a decisão de investimento é apenas uma etapa para a contratação do projeto junto ao FSA, os recursos efetivamente desembolsados foram ainda menores. Segundo o relatório de gestão, das 221 obras audiovisuais selecionadas e aptas a receber R\$ 200 milhões, foram assinados 133 contratos, que somados poderiam receber R\$ 118 milhões (peça 78, p.35). Dessa forma, o montante de R\$ 82 milhões, embora disponíveis para projetos já selecionados, não foram objeto de contrato com o FSA.

204. Além disso, dos R\$ 118 milhões efetivamente contratados, o FSA, entre 2009 e 2012, só conseguiu desembolsar cerca de R\$ 86 milhões para 133 obras de cinema e TV (peça 78, p.35). Ou seja, cerca de 27,5% dos recursos em projetos contratados não foram desembolsados nesse período. Do total disponível para as linhas até 2012 (R\$ 407 milhões), o montante efetivamente desembolsado representa apenas 21%.

205. Ressalte-se que a liberação dos recursos aos projetos contratados é condicionada à comprovação, nos casos do Prodecine 1 e 2 e Prodav 1, por exemplo, da captação de ao

menos 80% do orçamento de produção, incluído o investimento objeto dos contratos. Essas condicionantes previstas nos editais das chamadas públicas explicam a diferença entre os valores contratados e os realmente desembolsados.

206. As ações do FSA destinadas à infraestrutura de exibição, compreendendo investimentos para a implantação ou ampliação do parque exibidor (salas de cinema), estão previstas no Programa Cinema Perto de Você, instituído pela Lei 12.599/2012. Organizado pela Ancine e pelo MinC, tendo o BNDES como agente financeiro, o programa congrega diversos instrumentos federais destinados a ampliar, diversificar e descentralizar o mercado de salas de exibição cinematográfica, com foco especial na construção de novos complexos de exibição em municípios de pequeno e médio porte, em áreas populosas de baixa renda e na digitalização das salas de exibição por meio de cinco eixos de ação:

- **Linhas de crédito e investimento (Linha E)**, cujas diretrizes e critérios foram aprovados pelo Comitê Gestor por meio da Resolução Ancine 15/2010. Tem o objetivo de implantar ou ampliar complexos de exibição cinematográfica. Os recursos do FSA destinados tanto ao investimento quanto ao financiamento são associados a recursos aportados pelo Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura (Procult);

207. O Procult é um programa de financiamento a projetos de investimentos e planos de negócio das empresas atuantes nas cadeias produtivas da economia da cultura, inclusive a do cinema. De forma complementar ao financiamento, alguns projetos de empresas do setor audiovisual também podem contar com recursos não reembolsáveis, oriundos de incentivos fiscais previstos na Lei do Audiovisual.

- **Projeto Cinema da Cidade**, destinado à implantação de salas de cinema de propriedade pública, em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes que não disponham desse serviço. O projeto é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e custeado por recursos da União, alocados por emenda parlamentar, ou por meio de apoio do FSA.

208. Segundo o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM), documento aprovado pelo Conselho Superior do Cinema, a rede de cinemas no Brasil é proporcionalmente pequena e concentrada. Enquanto 80% dos habitantes de São Paulo e Rio de Janeiro vivem em cidades com salas de cinema, nos outros estados essa relação é de pouco mais de 40%. No Norte e Nordeste, dois terços da população não tem cinema em sua cidade.

209. Segundo a Ancine, no entanto, o parque exibidor vem crescendo a taxas cada vez maiores, 7%, em 2012; 6,6%, 2011; e 4,5%, em 2010. Afirma que, em 2013, foram abertas 83 novas salas de cinema e que mantendo-se o ritmo atual, em 2015, deverá ser atingida a meta estipulada pelo PDM de 3.250 salas (peça 68, p.3-4). Ressalta, contudo, que não basta crescer, é preciso desconcentrar. E nesse contexto, evidencia a importância do Projeto Cinema da Cidade.

210. De acordo com levantamento feito pela Superintendência de Acompanhamento de Mercado (SAM/Ancine), a evolução do número de salas de cinema por região pode ser resumida na Tabela 10:

**Tabela 10 – Salas de Exibição por Região – 2009 a 2012**

Região	Salas por ano				Variação (2011/2012)	Evolução 2009 a 2012
	2009	2010	2011	2012		
Centro Oeste	214	198	203	213	4,9%	-0,5%
Nordeste	243	270	284	307	8,1%	26,3%
Norte	81	98	113	125	10,6%	54,3%
Sudeste	1.220	1.270	1.353	1.440	6,4%	18,0%
Sul	352	370	399	432	8,3%	22,7%
<b>Total</b>	<b>2.110</b>	<b>2.206</b>	<b>2.352</b>	<b>2.517</b>	<b>7,0%</b>	<b>19,3%</b>

Fonte: Sistema de Registro - Ancine  
Levantamento Superintendência de Acompanhamento de Mercado (SAM)

- **Medidas de desoneração tributária**, instrumentalizadas por meio do Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine), instituído pela Lei 12.599/2012 e regulamentado pelo Decreto 7.729/2012 e pela IN Ancine 103/2012. O Recine reduz em cerca de 30% os custos de abertura de novas salas, à medida que suspende a exigência de tributos federais [Programa de Integração Social (Pis), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Imposto sobre produtos industrializados (IPI)] incidentes na importação ou no comércio interno de equipamentos e materiais de construção para implantação ou modernização de salas de cinema. Dessa forma, contribui para viabilizar investimentos e empréstimos do FSA, previstos pelo Programa Cinema Perto de Você, e favorece a sustentabilidade às salas do Projeto Cinema da Cidade.

211. Até dezembro de 2012, nove projetos foram aprovados para utilização dos benefícios do Recine na implantação ou modernização de 168 salas de 22 complexos, que representam aproximadamente 36.000 assentos, em 20 diferentes municípios de 13 unidades da federação de todas as regiões do país (peça 78, p.46).

- **Sistema de Controle de Bilheteria**, organizado com base na homologação de sistemas informatizados utilizados pelos exibidores, para garantir a coleta de dados pela Ancine sobre a evolução do setor. Previsto pelos artigos 17 e 18 da MP 2.228-1/2001, o sistema de controle de receitas de bilheteria ainda está sendo organizado pela Ancine. Com o cadastro de informações detalhadas do segmento de salas de cinema, o sistema aprimorará o planejamento de políticas públicas no setor.
- **Digitalização do parque exibidor**, cujo regulamento foi aprovado pelo CGFSA no final do exercício de 2012, por meio da Resolução Ancine 28, de 7/12/2012. Ainda em processo de implantação, prevê duas iniciativas complementares: oferta de capital e redução dos custos dos equipamentos, esta por meio do Recine; e o financiamento das operações de digitalização, por meio de nova linha do FSA.

212. Segundo o PDM, com a digitalização da projeção cinematográfica, mudanças importantes ocorrerão em todas as atividades do segmento, com riscos e oportunidades significativos.

## Reformulação do regulamento geral do FSA

213. Segundo a Ancine (peça 68, p.21):

Encontra-se em estágio avançado de formulação o novo regulamento geral do FSA relativo à produção de obras audiovisuais, que irá incorporar diversas ações direcionadas à cadeia da produção audiovisual, desde a capacitação de mão de obra, o desenvolvimento de projetos, a programação de televisão até a distribuição, incluindo ainda ações transversais como a regionalização da produção.

214. Nesse contexto, o novo regulamento enfrentará a problemática envolvida na definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual, já apontada por este Tribunal nas determinações exaradas por meio do Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário (tratado no item 248 do Capítulo 5).

215. Ao prever ações de regionalização da produção audiovisual, o novo regulamento do FSA buscará dar efetividade ao art. 4º, §3º, I, da Lei 11.437/2006, que estabelece a obrigatoriedade da destinação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de no mínimo 30% das receitas arrecadadas com a Condecine, pagas pela prestação de serviços que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais (peça 68, p.21 e p.26).

## Retorno de investimento

216. Para alguns projetos apoiados, o FSA prevê o retorno do investimento por meio da participação sobre a Receita Líquida do Produtor (RLP), decorrente das receitas obtidas com a comercialização da obra em determinado período. Os cálculos para realização da cobrança são baseados nos valores apresentados nos relatórios de comercialização, nos quais os detentores dos direitos de exploração comercial da obra declaram as receitas obtidas e as despesas realizadas com a comercialização da obra, em todos os segmentos de mercado, em um determinado período.

217. As empresas distribuidoras, as programadoras de obras audiovisuais para o segmento de mercado de TV por assinatura, assim como as locadoras de vídeo doméstico e as empresas de exibição, devem fornecer relatórios periódicos, por meio do Sistema de Acompanhamento do Mercado de Distribuição em Salas (Sadis) e do Sistema de Acompanhamento do Mercado de Vídeo Doméstico (Savi), sobre a oferta e o consumo de obras audiovisuais e as receitas auferidas pela exploração delas em um determinado período (artigo 18 da MP 2.228-1/01 c/c IN Ancine 64/2007 e IN Ancine 65/2007).

218. Não obstante, uma das dificuldades do segmento de exibição reside na precariedade e na baixa consistência das informações sobre o controle de bilheteria. Nesse contexto, é fundamental garantir segurança aos investidores e ao setor público quanto à confiabilidade dos dados e, em consequência, quanto à certeza do retorno pretendido. Com base nisso, a Ancine implantará um novo instrumento regulatório, o Sistema de Controle de Bilheteria, organizado com base na homologação de sistemas informatizados utilizados pelos exibidores, pondo fim à assimetria de informação existente no mercado de exibição.

219. O BRDE foi credenciado pelo CGFSA, conforme a Resolução CGFSA 25, de 15/3/2012, para atuar como agente financeiro do FSA. Nesse contexto, é nos editais das chamadas públicas dos programas Prodav e Prodecine que a instituição financeira estabelece a obrigatoriedade da apresentação dos relatórios de comercialização e a forma de cálculo do retorno financeiro.

220. Segundo o Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual - exercício 2012, dos projetos efetivamente contratados e comercializados até 2012, foram analisados pelo agente financeiro e pela Ancine os relatórios de comercialização de 21 projetos. Destes, quatorze tinham obrigação de retorno do investimento e resultaram na volta de R\$ 7,2 milhões ao FSA, o que representa 34% do R\$ 21 milhões investidos nestes projetos (peça 78, p.38).

221. A eficiência dos controles internos administrativos adotados pelas instituições financeiras credenciadas e pela Ancine para fiscalizar a completude e a fidedignidade das informações declaradas periodicamente nos relatórios de comercialização de obras são fundamentais para garantir o retorno aos cofres do FSA dos investimentos realizados nos projetos.

## Fiscalização e Prestação de contas

222. A fiscalização dos recursos aplicados por meio do FSA é realizada pelos agentes financeiros credenciados, tendo a agência reguladora como secretaria executiva, com a função de supervisionar a sua correta aplicação. Nos casos das linhas A, B, C e D, a supervisão é feita pela análise de prestação de contas e dos relatórios de comercialização, a partir dos quais são realizados os cálculos da participação do FSA nas receitas decorrentes da exploração comercial da obra audiovisual (peça 68, p.29).

223. Quanto à prestação de contas dos recursos do FSA, o art. 1º da Resolução 17, de 24/10/2011, emitida pelo CGFSA, define que:

(...) as prestações de contas referentes às operações realizadas com recursos do FSA deverão ser formalizadas por meio de relatórios fiscais e financeiros, em conformidade com as regras específicas estabelecidas pelas chamadas públicas e respectivos contratos de investimento; aplicando-se, subsidiariamente, no que couber, as normas e procedimentos expedidos pela ANCINE para a prestação de contas de recursos públicos.

224. Enquanto não for publicada norma específica para a prestação de contas do FSA, devem ser seguidas as obrigações estabelecidas no texto da Chamada Pública e no contrato de investimento pactuado. Nas ausências de procedimentos, onde a chamada ou o contrato não tenham orientação específica, deve ser aplicada subsidiariamente a IN Ancine 110/2012.

225. O TCU já realizou trabalhos relevantes sobre temas atinentes à área cultural, alguns dos quais são destacados a seguir.

### Auditoria na Ancine (TC 005.628/2004-0)

226. Refere-se a auditoria de conformidade realizada na Ancine, no período de 10/5 a 2/7/2004, com o objetivo de verificar os controles exercidos em projetos amparados pelas leis de incentivo à cultura. Para isso, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- os projetos são aprovados com base em análise criteriosa e estão adequados às finalidades das leis de incentivo à cultura?
- a fiscalização da execução dos projetos é realizada de forma efetiva?
- há controle efetivo sobre a captação e movimentação dos recursos destinados ao financiamento dos projetos?
- como é realizado o controle sobre os projetos apoiados diretamente pela Ancine?
- as análises das prestações de contas dos projetos e os controles exercidos sobre essas são satisfatórios?

227. Como resultado da auditoria, foi prolatado o Acórdão 1.630/2004-TCU-Plenário, resumido a seguir, por meio do qual foram feitas determinações e recomendações aos agentes envolvidos (Ancine, Casa Civil da Presidência da República e Secretaria da Receita Federal) com vistas ao aprimoramento do controle sobre os recursos oriundos de incentivos fiscais na área cultural e ao atingimento dos objetivos estratégicos da Ancine.

(...)

9.1. informar à Casa Civil da Presidência da República, sugerindo que sejam tomadas as medidas necessárias à sua harmonização, a existência de concorrência de competência entre a Agência Nacional de Cinema e a Secretaria de Audiovisual do Ministério da Cultura, em razão do disposto no art. 10, incisos V e VI, do Decreto 5.036/2004 e no art. 7º, incisos X e XI, da MP 2228-1/2001;

9.2. determinar à Ancine (...) que:

9.2.1. realize análises de viabilidade técnica e comercial dos projetos submetidos à sua apreciação (...) a fim de garantir o atingimento de seus objetivos, em especial os de promoção da auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional e de estímulo da diversificação da produção com vistas ao incremento da melhoria permanente de seus padrões de qualidade, recomendando-se para isso a nomeação de comissão integrada por profissionais experientes na área, à qual caberia a emissão

de parecer, fundamentado em critérios e conceitos predeterminados pela agência, sugerindo à diretoria colegiada da entidade a aprovação ou não dos projetos;

9.2.2. explicitar, nos autos relativos aos projetos financiados pelas leis de incentivo, os procedimentos e critérios adotados nas verificações de compatibilidade do roteiro com o orçamento (...) de forma a tornar a atividade mais transparente;

(...)

9.4. determinar à Secretaria da Receita Federal que passe a fornecer à Ancine relatórios periódicos contendo informações acerca do montante investido em obras cinematográficas, decorrente dos incentivos fiscais previstos na Lei 8.313/91, discriminando os valores por contribuinte e por projeto, no intuito de propiciar o efetivo controle dos recursos captados, em consonância com a atribuição prevista no art. 36 da referida lei e no art. 31 do Decreto 1.494/95;

9.5. recomendar à Secretaria da Receita Federal que passe a exigir a validação da Ancine nos comprovantes de doação e patrocínio utilizados pelos incentivadores para a obtenção dos benefícios fiscais de que tratam os arts. 18 e 25 da Lei 8.313/91;

9.6. remeter cópia deste acórdão, acompanhado dos respectivos relatório e voto:

(...)

9.6.2. à Casa Civil da Presidência da República, sugerindo a alteração do artigo 30 do Decreto 1.494/95, que regulamenta a Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), no sentido de acrescentar mecanismos eficazes de controle de fluxo dos recursos incentivados, a exemplo do disposto no art. 4º da Lei 8.585/93 (Lei do Audiovisual), que prevejam que estes recursos sejam diretamente depositados pelos doadores ou patrocinadores em contas bancárias cuja movimentação esteja sujeita à previa autorização da Ancine ou do Ministério da Cultura;

(...)

228. Não obstante o trabalho ter concluído pela necessidade de reestruturação dos processos de trabalho examinados, observou-se que, contextualmente, apesar de ter sido criada em setembro de 2001, por meio da Medida Provisória 2.228-1/2001, somente em maio de 2004 é que foram criadas as carreiras das agências reguladoras e organizados os cargos efetivos da Ancine (Lei 10.871/2004). Ademais, a auditoria relatou que, naquele momento, todo o pessoal era comissionado ou terceirizado. Além disso, havia a expectativa de a agência ser extinta ante a intenção do Governo Federal de criar a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav).

## Monitoramento do Acórdão 1.630/2004-TCU-Plenário (TC 027.485/2007-6)

229. Refere-se a monitoramento do cumprimento das deliberações constantes dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.630/2004-TCU-Plenário, transcrito acima.

230. Nesse trabalho de monitoramento, verificou-se que as medidas corretivas determinadas pelo TCU foram apenas parcialmente atendidas. Por essa razão, foi necessária a realização de novas determinações, bem como a realização de audiência para esclarecimento sobre o cumprimento dos subitens 9.2.12 e 9.2.13 do acórdão monitorado.

231. Esses subitens tratavam, de forma geral, da adoção de providências, por parte da Ancine, no sentido de se estruturar adequadamente para cumprir sua missão de fiscalização e controle da indústria cinematográfica e videofonográfica, e admitia, em caráter excepcional e transitório, a contratação de auditoria independente.

232. Contudo, devido à publicação da IN/Ancine 42, de 30/8/2005, que excluiu a obrigatoriedade de contratação de auditoria independente na apresentação de projetos de obras audiovisuais, vislumbrou-se pela equipe de auditoria a hipótese de descumprimento dos subitens citados, haja vista ter sido constatado na auditoria que a entidade não estava devidamente capacitada para realizar o acompanhamento concomitante e *in loco* da execução dos projetos.

233. De forma a comprovar a capacidade de fiscalização, a Ancine encaminhou relatórios de inspeção realizados nos exercícios de 2005 a 2008. Após análise dos documentos, foram acatadas as justificativas apresentadas, uma vez que não foi possível caracterizar gestão temerária, tampouco descumprimento de determinações do Tribunal, constantes dos itens 9.2.12 e 9.2.13 do Acórdão 1.630/2004-Plenário.

234. No entanto, considerando o descumprimento de alguns itens do citado acórdão, foram proferidas, por meio do Acórdão 1.279/2009-TCU-Plenário, determinações e recomendações à Ancine, conforme resumido a seguir:

(...)

9.2. determinar à Agência Nacional de Cinema - Ancine que:

(...)

9.2.2. normatize os procedimentos e critérios de análise da compatibilidade entre o roteiro e o orçamento preliminar dos projetos de obras audiovisuais;

(...)

9.4. recomendar à Agência Nacional de Cinema que acrescente à IN/Ancine 54, de 02/05/2006, para efeito de critério de classificação de que trata o art. 7º do mencionado normativo, número de obras incentivadas que não foram exibidas, ocorrências na aplicação dos recursos públicos e histórico das impropriedades detectadas em prestação de contas de obras incentivadas pela agência;

9.5. comunicar aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios que a Ancine está promovendo esforços (...) com a finalidade de identificar duplicidades de incentivos fiscais para iniciativas culturais de produção audiovisual, de modo a evitar que haja aporte de recursos federais e estaduais/municipais em montante superior ao orçado para execução do projeto (...)

## Levantamento de informações sobre o Ministério da Cultura (TC 020.718/2009-4)

235. Julgado por meio do Acórdão 1.803/2010-TCU-2ª Câmara, este processo tratou de levantamento de informações no MinC e no Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), com objetivo geral de conhecer as principais atividades desses órgãos.

236. Os objetivos específicos da fiscalização, no âmbito do MinC, foram:

- levantar informações relevantes sobre legislação aplicável, estrutura organizacional, recursos humanos, recursos geridos, programas, atividades e modo de atuação do Ministério;
- organizar e arquivar os documentos/informações a fim de possibilitar a difusão do conhecimento adquirido;
- subsidiar a análise de processos de contas e planejamentos de fiscalizações já autorizadas;
- prospectar possíveis objetos de fiscalizações de iniciativa do Tribunal.

237. Como um dos principais achados desse trabalho, foi identificado que, até meados de 2009, a Secretaria Executiva do MinC (SE/MinC) era responsável pela execução de quase todos os recursos disponíveis para a administração direta do ministério, mesmo não sendo ela a unidade gestora responsável pelos recursos.

238. Essa situação se modificou com a reestruturação organizacional e de competências promovida pelas Portarias MinC 867 a 877, de 31/7/2009. A partir de então, a SE delegou às unidades gestoras vinculadas às secretarias finalísticas do Ministério a competência para a prática dos atos de gestão orçamentária e financeira. Na esteira dessa delegação, houve também a descentralização de outras atividades, como a celebração de convênios e termos de parceria, assim como a análise de prestação de contas desses ajustes.

239. Ocorre que o Ministério não havia providenciado, previamente à descentralização dessas competências, estrutura, pessoal técnico e outros meios para viabilizar a execução das novas funções pelas unidades finalísticas.

240. Assim, entendeu-se necessário acompanhar a operacionalização dessa delegação de competências, avaliando-se as medidas tomadas por parte do MinC para efetivar e alcançar o objetivo a que essa reestruturação se propunha.

241. Além disso, foram detectadas fragilidades no acompanhamento da execução e na avaliação das prestações de contas dos projetos culturais. Verificou-se que os Sistemas de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura SalicWeb e SalicNet (este aberto ao público), que dão suporte ao acompanhamento dos projetos, não permitiam verificar, por exemplo, informações a respeito do montante de recursos gastos e executados, verificadas somente quando da análise das prestações de contas.

242. Por fim, foram identificados 7.300 processos de prestação de contas pendentes de análise e um cenário tendente ao aumento desse passivo.

## Auditoria sobre projetos culturais com recursos de incentivo fiscal (TC 018.011/2010-1)

243. Refere-se à Auditoria que teve por objetivo verificar os procedimentos de controle da concessão e análise de projetos culturais e respectivas prestações de contas com recursos de incentivo fiscal, no âmbito da Lei 8.313/1991.

244. Com vistas ao alcance desse objetivo, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

- A aprovação dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 tem observado as exigências legais?
- O acompanhamento da execução dos projetos culturais incentivados tem sido realizado conforme preceitua o art. 20 da Lei 8.313/1991?
- A análise das prestações de contas dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/1991 tem sido realizada de maneira tempestiva e tem observado as exigências legais?
- O MinC e a Receita Federal do Brasil (RFB) controlam os limites para dedução do imposto de renda devido, previstos nos arts. 29 e 30 do Decreto 5.761/2006?
- A exigência de publicidade do valor máximo das deduções e do montante de recursos autorizados para a renúncia fiscal de que trata a Lei 8.313/1991 tem sido observada?

245. Os autos foram julgados por meio do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, transcrito a seguir:

9.1. determinar ao Ministério da Cultura que:

9.1.1. discipline em ato normativo, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.1.1.1. o 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;

9.1.1.2. a metodologia de acompanhamento da execução e avaliação físico-financeira dos projetos culturais incentivados, em cumprimento ao disposto no art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991, a qual deve incluir o registro da localidade de efetiva execução dos projetos e permitir a verificação da sua efetividade e da vedação constante do caput do art. 27 da citada Lei;

9.1.1.3. a sistemática para a prestação de informações por parte de incentivadores e beneficiários, de modo independente, especificando a forma, periodicidade e conteúdo de tais informações, com vistas a viabilizar o controle do fluxo financeiro entre incentivadores e beneficiários, nos moldes previstos pelo art. 21 da Lei nº 8.313, de 1991, c/c o art. 37 do Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006;

9.1.2. publique anualmente, até 28 de fevereiro, o montante de recursos estimados para a renúncia fiscal no exercício anterior, com a identificação dos respectivos

beneficiários, compatibilizando esse montante com os recursos autorizados para captação e os recursos efetivamente captados em cada projeto cultural incentivado, em cumprimento à Lei nº 8.313, de 1991;

9.2. determinar ao Ministério da Cultura e ao Banco do Brasil que adotem providências no sentido de implementar, no prazo de 90 (noventa) dias, as sistemáticas de registro automático da captação de recursos no sistema SalicWeb e de preenchimento da Declaração de Benefícios Fiscais a ser encaminhada à Receita Federal do Brasil, a partir das informações da movimentação financeira das contas correntes dos projetos culturais incentivados pela Lei nº 8.313, de 1991;

9.3. determinar ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestações de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do Ministério da Cultura e para estruturar, de forma sustentável, os recursos humanos e materiais, incluindo sistemas de informação, necessários à consecução das atividades voltadas ao acompanhamento e à prestação de contas dos projetos culturais incentivados no âmbito da Lei nº 8.313, de 1991;

9.4. recomendar ao Ministério da Cultura que apresente projeto de decreto do Presidente da República para regulamentar o disposto no § 8º do art. 19 da Lei nº 8.313, de 1991, detalhando os critérios para aferição anual do cumprimento do princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário, que envolvem o montante de recursos, o quantitativo de projetos, a capacidade executiva e a disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal;

(...)

## Monitoramento do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário (TC 015.511/2012-0)

246. Refere-se a monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário.

247. Considerou-se integralmente cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.1.1, 9.1.1.3, 9.1.2 e 9.3; parcialmente cumpridas as medidas encaminhadas nos subitens 9.1.1.2 e 9.4; e em implementação a determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 1385/2011-TCU-Plenário.

248. Os autos foram julgados por meio do Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário, cujas propostas de encaminhamento foram no sentido de reiterar algumas determinações anteriormente feitas, mas ainda não completamente cumpridas, conforme transcrito a seguir:

(...)

9.2. determinar ao Ministério da Cultura que, no prazo de até 60 (sessenta) dias, inclua no sistema SalicWeb o registro da localidade de efetiva execução dos projetos, a fim de permitir a verificação da regionalização da produção cultural e artística brasileira,

bem como a valorização de recursos humanos e conteúdos locais, em atendimento ao disposto no art. 215, § 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.313, de 1991;

9.3. determinar ao Ministério da Cultura e ao Banco do Brasil S.A. que concluam, no prazo de até 60 (sessenta) dias, a integração de dados que permita o registro no sistema SalicWeb das informações sobre a movimentação financeira das contas correntes dos projetos culturais incentivados pela Lei nº 8.313, de 1991, além do preenchimento automático da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) a ser encaminhada à Receita Federal do Brasil;

(...)

## CONCLUSÃO

249. O Ministério da Cultura apresenta complexa estrutura para desenvolvimento das políticas públicas para preservação do patrimônio cultural brasileiro e para produção e difusão da cultura nacional. São sete secretarias e sete entidades vinculadas e outros órgãos colegiados.

250. Historicamente, o MinC apresenta baixo orçamento, quando comparado a outros Ministérios, mas também apresenta persistentes dificuldades para execução do orçamento que lhe é confiado.

251. As unidades do MinC e suas entidades vinculadas manifestam-se em uníssono quanto à carência de pessoal, estrutura e orçamento para condução de suas atividades. Além disso, destacam a necessidade de valorização das carreiras do MinC de modo a viabilizar a retenção do pessoal que ingressa pela via do concurso público. Assim, a quantidade inadequada de servidores aliada à alta rotatividade dificulta o desenvolvimento das atividades necessárias à implementação da política cultural.

252. A análise dos dados orçamentários e financeiros da função Cultura demonstra que apesar do aumento absoluto no volume de recursos dotados à função de 2010 a 2013, os percentuais liquidados, calculados em relação à dotação atualizada, vêm diminuindo no mesmo período.

253. O mesmo foi observado quanto aos recursos do FNC e do FSA. O volume de recursos arrecadados pelo FNC quadruplicou de 2011 para 2012 e chegou ao montante de R\$ 1 bilhão de reais, dos quais cerca de R\$ 800 milhões são vinculados ao FSA. No entanto, o aumento expressivo na arrecadação de receitas do FNC, sobretudo daquelas vinculadas ao FSA (Condecine e Fistel), desde a vigência da Lei 12.485/2011 (TV paga), contrasta com sua baixa execução orçamentária.

254. Quanto aos indicadores de desempenho para avaliação da política cultural, deve-se destacar que os índices constantes do PPA 2012-2015 não refletem a maioria dos objetivos e das metas propostas para o Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso. Além disso, na avaliação das metas do Programa, alguns resultados apresentados pelo MinC podem levar a interpretações equivocadas pelos usuários das informações.

255. Na mesma linha, apesar de não ter sido possível avaliar a totalidade das metas constantes do Programa 2027, identificou-se que parte delas não reflete adequadamente as políticas públicas culturais.

256. O art. 15 da Lei 12.593/2012 (Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015), o art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, e o art. 1º da Portaria MP 16/2013 estipulam a revisão anual do PPA. Assim, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério do Planejamento e ao Ministério da Cultura que, ao realizarem revisão anual do PPA que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2027.

257. Dentre as grandes novidades da gestão da política cultural brasileira destacam-se o Sistema Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, que se constituem em verdadeira infraestrutura de articulação federativa para o setor.

258. Além disso, a agenda legislativa relacionada ao setor cultural tem duas matérias relevantíssimas, o projeto de lei do ProCultura que, se aprovado com a redação atual, revogará a Lei Rouanet; e o projeto de lei do Programa Cultura Viva que, apesar de tramitar no Congresso Nacional para torná-lo permanente, já é executado pelo Ministério.

259. Outras iniciativas do MinC de grande visibilidade são a implementação dos Ceus, que integra a segunda etapa do PAC, e o programa Vale Cultura, que possibilitará o acesso a mercado cultural especialmente pelos trabalhadores de baixa renda.

260. Merece destaque também a edição da Lei 12.485/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado e que traz, em seu bojo, a estipulação de cotas para incentivo à produção audiovisual nacional, e uma nova sistemática de financiamento que tem significado expressivo aporte de recursos para o FSA.

261. Este fato obrigou a Ancine a rever grande parte de seus processos de trabalho, com vistas a adequá-los ao novo marco regulatório. Cite-se, como exemplo, a previsão de reformulação do regulamento geral do FSA, a atualização de módulos do Sistema Ancine Digital (SAD), bem como a necessidade premente de aprimoramento dos controles internos instituídos pela agência para aplicação dos recursos do FSA. É importante acompanhar o desempenho do setor, atentando para as capacidades fiscalizatória, regulatória e fomentadora da Ancine diante desse volumoso aporte de recursos ao FSA, que tende a continuar crescendo.

262. Importante destacar que um dos objetivos do novo marco regulatório é distribuir de forma mais equitativa os recursos destinados ao setor cultural, que hoje estão concentrados na região Sudeste.

263. Para isso, o art. 27 da Lei da TV Paga destina no mínimo 30% das novas receitas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e no mínimo 10% a canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes, nos critérios e condições fixados pela Ancine.

264. Ocorre que, até o momento, a Agência não regulamentou os critérios para distribuição desses recursos. Nesse sentido, entende-se oportuno **dar ciência** à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que a omissão regulatória acerca dos critérios e condições para destinação de, no mínimo, 30% das receitas de que trata o inciso III do caput do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/2001 para produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste constitui óbice à efetividade da política pública audiovisual, que tem como objetivo promover a equidade na distribuição dos recursos destinados ao setor cultural, conforme dispõe o art. 4º, § 3º, I, da Lei 11.437/2006.

265. Por fim, cabe destacar que o TCU já realizou importantes trabalhos na área cultural e o presente relatório permite vislumbrar a realização de diversos outros em momentos oportunos, diante da importância do acompanhamento do desenvolvimento e da oportunidade de contribuição para a promoção da política cultural.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

266. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Relator André Luís de Carvalho, com a seguinte proposta:

I. **recomendar** ao Ministério do Planejamento e ao Ministério da Cultura que, ao realizarem revisão anual do PPA que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2027;

II. **dar ciência** à Agência Nacional do Cinema (Ancine) que a omissão regulatória acerca dos critérios e condições para destinação de, no mínimo, 30% das receitas de que trata o inciso III do caput do art. 33 da Medida Provisória 2.228-1/2001 para produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste constitui óbice ao objetivo legal de promover a equidade na distribuição dos recursos destinados ao setor cultural conforme dispõe o art. 4º, § 3º, I, da Lei 11.437/2006;

III. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida:

a) à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

b) ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento, Orçamento;

c) à Agência Nacional do Cinema (Ancine), à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), à Fundação Nacional de Artes (Funarte), ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Fundação Cultural Palmares (FCP) e à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB);

IV. **encerrar** o presente processo.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

1. Trata-se de fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção do Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Cultura – FiscCultura, que servirá, no plano interno, como insumo para a definição da estratégia de Controle Externo a ser levada a cabo pelo TCU e como referência para esta Corte de Contas avaliar a evolução e o impacto das políticas públicas na referida área, ao tempo em que, no plano externo, servirá como fonte de informação para o Congresso Nacional, suas comissões e Casas Legislativas e, em última análise, para a sociedade brasileira.
2. Idealizado como instrumento a ser produzido em bases anuais, a presente versão é apresentada a partir da análise de cinco pontos, a saber: (i) execução orçamentária e financeira associada à função Cultura; (ii) indicadores de desempenho das políticas culturais; (iii) grandes temas relacionados à política cultural; (iv) temas em destaque na atualidade; e (v) trabalhos relevantes já realizados pelo Tribunal.
3. O traço característico e de maior relevo do presente trabalho consiste no seu perfil eminentemente descritivo. Tal característica, vale observar, condiz com a proposta de que os relatórios sistêmicos sirvam como fonte de conhecimento retrospectivo e prospectivo das funções de governo que são fiscalizadas por esta Corte de Contas, proporcionando um acúmulo gradual e sistemático de informações, com a função de servir de referência para o planejamento das futuras ações de controle.
4. Inicialmente, o relatório contextualiza a função Cultura em face das demais funções de governo, a partir de um exame da despesa empenhada em cada área. Na sequência, são trazidas outras informações orçamentárias relevantes, tais como: as principais fontes de financiamento das políticas culturais; a execução orçamentária da função cultura especificamente no período de 2010 a setembro de 2013; as despesas empenhadas na função Cultura por unidade orçamentária em 2012; a execução orçamentária das principais unidades orçamentárias do MinC em 2012; a execução orçamentária do FNC 2011 x 2012; a execução orçamentária das subfunções típicas da função Cultura em 2012; as despesas liquidadas na função Cultura em comparação com outras subfunções; até se chegar ao tópico que trata do contingenciamento orçamentário do exercício de 2013.
5. No tópico que trata dos indicadores de desempenho, o relatório tece considerações a partir dos atributos e propriedades dos indicadores do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso.
6. No âmbito do capítulo destinado aos grandes temas relacionados com as políticas culturais, o foco volta-se para três ações específicas: o Sistema Nacional de Cultura – SNC; o Plano Nacional de Cultura – PNC; e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC. Além dessas ações desempenhadas pelo MinC, foram tecidas considerações sobre os projetos Cultura Viva e Centros de Arte e Esportes Unificados – Ceus. Em acréscimo, o relatório discorreu sobre a Lei Rouanet, o Fundo Nacional de

Cultura – FNC, os incentivos a projetos culturais (mecenato), o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – ProCultura e, por fim, sobre o Vale Cultura.

7. No capítulo destinado aos temas em destaque na atualidade, foi dada ênfase à Lei no 12.485, de 12 de setembro de 2011, também chamada “Lei da TV Paga”, considerada pela Agência Nacional do Cinema – Ancine como um marco para o ambiente regulatório do setor, além de se tratar do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA.

8. Quanto à “Lei da TV Paga”, discutiu-se, dentre outros aspectos, os objetivos desse novo marco regulatório e as cotas de conteúdo brasileiro na TV paga. Quanto ao FSA, tratou-se, dentre outras questões, da governança, composição e dos mecanismos de financiamento previstos no fundo, bem como da reformulação do regulamento geral do FSA, do retorno de investimento e, por fim, da fiscalização e respectiva prestação de contas.

9. Por fim, o relatório enfeixa os principais trabalhos realizados pelo TCU sobre a função Cultura, como a auditoria na Ancine, realizada no âmbito do TC 005.628/2004-0; o levantamento de informações sobre o Ministério da Cultura, realizado por meio do TC 020.718/2009-4; e a auditoria sobre projetos culturais com recursos de incentivo fiscal, no TC 018.011/2010-1.

10. Apesar do preponderante caráter descritivo acima aludido, foram suscitadas algumas questões que, por seu potencial impacto nas políticas da Pasta, merecem maior reflexão, a exemplo do aumento do orçamento para a função Cultura nos últimos anos não ter sido acompanhado de uma maior capacidade do Ministério da Cultura – MinC em efetivar as despesas autorizadas, gerando um incremento progressivo no montante de restos a pagar não processados.

11. Segundo o relatório, a aparente baixa capacidade de execução orçamentária pode não derivar integralmente do contingenciamento efetivamente experimentado pela Pasta em 2013, correspondente a 26,75% do inicialmente autorizado, aspecto que mereceu as seguintes considerações da SecexEducação:

12. “42. Resta observar, analisar e demonstrar em ações futuras de controle externo se o aspecto crucial dessa questão é, de fato, o subfinanciamento, a ser resolvido pelo aumento da autorização legislativa para a despesa do MinC e da Função Cultura; se trata de incapacidade de os gestores do MinC efetivarem a despesa autorizada; se é problema de articulação no Poder Executivo, em que as instâncias centrais, sobretudo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda, obstruem a atuação MinC, iniciada na presente análise pelo forte contingenciamento a que foi submetida a Pasta da cultura; ou se é combinação diversificada de variáveis com diferentes graus de influência na explicação para o cenário persistente de baixo orçamento e baixo desempenho orçamentário”.

13. Outra questão relevante é a que suscita dúvidas sobre a efetiva capacidade de a Pasta medir, monitorar e avaliar os resultados pretendidos pela política cultural, tendo em conta a baixa correlação observada entre os compromissos constantes do PPA 2012-2015 e os indicadores de desempenho existentes para avaliar o alcance dos objetivos dessa política pública.

14. Como visto, para os propósitos deste trabalho, foram apresentados e avaliados os atributos e as propriedades dos indicadores do “Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”, por meio da análise crítica da coerência entre os indicadores e os

objetivos do programa, da sensibilidade dos indicadores às metas e iniciativas do programa e da possibilidade de apuração do indicador em tempo oportuno.

15. A conclusão obtida pela SecexEducação quanto aos indicadores de desempenho para avaliação da política cultural foi no sentido de que os indicadores constantes do PPA 2012-2015 não refletem a maioria dos objetivos e das metas propostas para o Programa 2027 e de que, na avaliação dessas metas, alguns resultados apresentados pelo MinC podem levar a interpretações equivocadas pelos usuários das informações.

16. Não se pode olvidar que o que se descortina neste ponto é o nível de qualidade do serviço/produto oferecido pela administração pública, destacando-se que a excelência do serviço público é alcançada quando a administração consegue entregar o produto certo à pessoa certa no momento oportuno.

17. Para reagir de forma adequada aos problemas, a administração pública deve ser capaz de identificar incorreções de curso e de corrigi-las tempestivamente e, para tanto, deve dispor de instrumentos que permitam uma leitura fidedigna da real situação, a partir de dados capazes de separar o esperado do obtido.

18. Como a qualidade gerencial da administração não nasce apenas da boa vontade do gestor, é imprescindível que os instrumentos de aferição sejam adequadamente calibrados, sob pena de esconder deficiências, de dificultar o diagnóstico, de inviabilizar correções e de gerar falsas expectativas.

19. Vejo, portanto, que as observações realizadas a partir dos dados obtidos no presente levantamento merecem especial atenção de todos, já que, se confirmadas, são potencialmente comprometedoras da capacidade gerencial do setor.

20. Nesse cenário, ganha relevo a informação de que o Fundo Setorial de Audiovisual – FSA, que consiste em uma categoria de programação específica do FNC, responsável por cerca de 80% dos recursos desse fundo, inverteu a lógica até então vigente de fomento público ao audiovisual, baseada, principalmente, nos mecanismos de renúncia fiscal.

21. De acordo com os dados coletados, a arrecadação do FNC quadruplicou de 2011 para 2012, devido ao aumento da arrecadação de recursos vinculados ao FSA, implicando maior complexidade na fiscalização da arrecadação e, também, na fiscalização da destinação dos recursos arrecadados.

22. Em face de todo o exposto, entendo que o presente levantamento atingiu os objetivos preconizados de fornecer uma visão panorâmica da função Cultura, bem como de identificar objetos e instrumentos de fiscalização a serem oportunamente revisitados por esta Corte de Contas, de modo que tenho por oportuna a proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade instrutiva, apenas com um pequeno ajuste na redação sugerida para item relativo à ação a cargo da Ancine.

23. Neste ponto, entendo melhor solução recomendar à Agência que promova a regulação dos critérios e condições para destinação de, no mínimo, 30% das receitas de que trata o inciso III, do art. 33, da Medida Provisória 2.228-1/2001 para produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma vez que a omissão dessa providência constitui óbice ao objetivo legal de promover a equidade na distribuição dos recursos destinados ao setor cultural, conforme dispõe o art. 4º, § 3º, I, da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006.

24. Por fim, faz-se necessário reforçar a notícia de que as questões ora trazidas à luz por meio do presente trabalho de fiscalização não devem ser entendidas como um fim em si mesmo, devendo ser acolhidas como o primeiro esforço empreendido por esta Corte de Contas para aprofundar o conhecimento obtido ao longo dos anos acerca das principais funções de governo e para, assim, servir como mais um instrumento de informação para a sociedade brasileira, além de norte para futuras fiscalizações.

25. De mais a mais, e a partir do levantamento ora apreciado, vejo que sobressai a oportunidade de a unidade técnica promover estudos no sentido de realizar auditoria sobre a sistemática de “meia entrada” em eventos culturais no Brasil (para estudantes etc.), mormente quando se observa que se trata de política pública de inclusão cultural que, na prática, pode se mostrar ineficaz ante a majoração deliberada dos preços do evento com o intuito de eliminar o aludido desconto legal.

26. Pelo exposto, louvando o excelente trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização da SecexEducação, constituída pelos auditores federais Gerson André de Sousa Filho, Gregório Silveira de Faria e Fábio Dorneles Vieira de Aquino, e também pelo Secretário de Controle Externo Marcelo Bemerguy, pugno por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2013.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

1. Processo nº TC 015.605/2013-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis:
  3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Cinema; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Fundação Cultural Palmares; Fundação Nacional de Artes; Instituto Brasileiro de Museus; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural; Secretaria de Articulação Institucional; Secretaria de Economia Criativa; Secretaria de Fomento e Incentivo Fomento À Cultura; Secretaria de Políticas Culturais; Secretaria do Audiovisual; Secretaria Executiva do Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SecexEducação.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção do Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Cultura – FiscCultura, que tem por objetivo oferecer ao TCU, ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e, ainda, à sociedade brasileira um panorama sobre a função Cultura;

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

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Cultura que, ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, avaliem a conveniência e oportunidade de promover a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso;

9.2. recomendar à Agência Nacional do Cinema – Ancine que promova a regulação dos critérios e condições para destinação de, no mínimo, 30% das receitas de que trata o inciso III, do art. 33, da Medida Provisória 2.228-1/2001 para produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma vez que a omissão dessa providência constitui óbice ao objetivo legal de promover a equidade na distribuição dos recursos destinados ao setor cultural, conforme dispõe o art. 4º, § 3º, I, da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006;

9.3. recomendar à SecexEducação que promova estudos no sentido de realizar levantamento sobre a sistemática de “meia entrada” em eventos culturais custeados, total ou parcialmente, com recursos federais no Brasil, ante os indícios de que se trata de política pública de inclusão cultural que, na prática, pode se mostrar ineficaz ante a prévia majoração deliberada dos preços do evento com o intuito de eliminar o aludido desconto legal;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Controladoria-Geral da União, à Agência Nacional do Cinema - Ancine, à Fundação Biblioteca Nacional - FBN, à Fundação Nacional de Artes - Funarte, ao Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, à Fundação Cultural Palmares - FCP e à Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 47/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/11/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3235-47/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Jorge e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

## LISTA DE SIGLAS

- Abrelivros** - Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares
- ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- Anatel** - Agência Nacional de Telecomunicações
- Ancine** - Agência Nacional do Cinema
- BRDE** - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
- CBL** - Câmara Brasileira do Livro
- CCJC** - Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
- CEF** - Caixa Econômica Federal
- Ceus** - Centros de Artes e Esportes Unificados
- CFNC** - Comissão do Fundo Nacional da Cultura
- CGEX/MinC** - Coordenações Gerais de Execução Orçamentária e Financeira do MinC
- CGFSA** - Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual
- CGU** - Controladoria Geral da União
- Cofins** - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- Condecine** - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
- CNM** - Cadastro Nacional de Museus
- CPB** - Certificado de Produto Brasileiro
- CRT** - Certificado de Registro de Título
- DBF** - Declaração de Benefícios Fiscais
- DOU** - Diário Oficial da União
- FBN** - Fundação Biblioteca Nacional
- FCP** - Fundação Cultural Palmares
- FCRB** - Fundação Casa de Rui Barbosa
- Ficarts** - Fundos de Investimento nas Artes
- Fistel** - Taxa de Fiscalização das Telecomunicações
- FNC** - Fundo Nacional de Cultura
- FSA** - Fundo Setorial do Audiovisual
- Funarte** - Fundação Nacional de Artes
- Funcines** - Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
- GND** - Grupo Natureza de Despesa
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- Ibope** - Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística

**Ibram** - Instituto Brasileiro de Museus

**IN** – Instrução Normativa

**Iphan** - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**IPI** - Imposto sobre produtos industrializados

**IPL** - Instituto Pró-Livro

**IR** - Imposto sobre a Renda

**IRPJ** - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica

**LOA** - Lei Orçamentária Anual

**MCT** - Ministério da Ciência e Tecnologia

**MinC** - Ministério da Cultura

**MPOG** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Munic** - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

**OGU** - Orçamento Geral da União

**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento

**PAR** - Prêmio Adicional de Renda

**Pasep** - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

**PAQ** - Prêmio Ancine de Qualidade

**PDM** - Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual

**PEC** - Proposta de Emenda à Constituição

**PIS** - Programa de Integração Social

**PL** - Projeto de Lei

**PNC** - Plano Nacional de Cultura

**POF** - Pesquisa de Orçamentos Familiares

**PPA** - Plano Plurianual

**Procult** - Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura

**ProCultura** - Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura

**Prodav** - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro

**Prodecine** - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro

**Proinfra** - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual

**Pronac** - Programa Nacional de Apoio à Cultura

**Recine** - Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica

**RFB** - Receita Federal do Brasil

**RFFSA** - Rede Ferroviária Federal S.A.  
**RLP** - Receita Líquida do Produtor  
**SAD** - Sistema Ancine Digital  
**SAI/MinC** - Secretaria de Articulação Institucional do MinC  
**SAV/MinC** - Secretaria do Audiovisual do MinC  
**SCDC/MinC** - Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural  
**SE/MinC** - Secretaria Executiva do MinC  
**SEC/MinC** - Secretaria de Economia Criativa do MinC  
**Sefic/MinC** - Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC  
**Siafi** - Sistema Integrado de Administração Financeira  
**SNC** - Sistema Nacional de Cultura  
**SNEL** - Sindicato Nacional dos Editores de Livros  
**SNIIC** - Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais  
**SPC/MinC** - Secretaria de Políticas Culturais do MinC  
**STF** - Supremo Tribunal Federal  
**TCU** - Tribunal de Contas da União  
**TV** - Televisão  
**UG** - Unidade Gestora  
**Unesco** - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
**UO** - Unidade Orçamentária

## **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste

## **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência

Secretaria de Comunicação

Núcleo de Criação e Editoração

## **Projeto Gráfico, Diagramação e Capa**

Núcleo de Criação e Editoração

## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo II Sala 409

70.042-900 Brasília - DF

Tel.: (61) 3316 5437

[cosocial@tcu.gov.br](mailto:cosocial@tcu.gov.br)

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500

[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)

Impresso pela Sesap/Segedam



## **Negócio**

Controle externo da Administração Pública  
e da gestão dos recursos públicos federais

## **Missão**

Controlar a Administração Pública para contribuir com  
seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

## **Visão**

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle  
e no aperfeiçoamento da Administração Pública.

**[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)**

