

A CONGRUÊNCIA ENTRE MEIOS E FINS NA EXECUÇÃO DA LEI ROUANET

José Eduardo Sabo Paes¹

Nayara Alves da Conceição²

RESUMO: A assim chamada Lei Rouanet, desde seu nascedouro, é polêmica. As controvérsias relacionadas à referida Lei foram potencializadas com o tempo por conta da sua forma de execução. Embora baseada no comando constitucional de incentivo à cultura e ao direito social ao lazer, é de conhecimento comum que também é utilizada como amparo jurídico para a facilitação de eventos cujo foco principal é o lucro, e isso às custas de “renúncia de receita” por parte do Estado. Nesse momento histórico, no qual o país se voltou de uma forma sem precedentes ao combate à corrupção e à busca pelo respeito dos princípios constitucionais e democráticos, é interessante fazer um exame de congruência entre os objetivos da Lei e o resultado concreto observado a partir do seu uso. Essa análise depende do entendimento da maneira como a Lei é executada. A partir disso, verifica-se o perfil da pessoa que submete seus projetos artísticos à apreciação do estado e o perfil de quem se oferece a patrocinar o projeto. O resultado desse estudo leva à conclusão de que, normalmente, quem requer a aplicação da lei não precisa dela para se promover, e quem se propõe a mecenas, não pretende apenas pagar menos imposto, mas lucrar pesadamente sobre a operação. A partir dessa verificação, surge a problemática do trabalho: é possível adaptar a Lei, como ela é, tornando-a compatível com seu objetivo ou seria necessária sua revogação, substituindo-a por algo que proponha uma sistemática sensivelmente diferente? A resposta depende de um estudo histórico e comparado. Será utilizada como fonte de pesquisa a bibliografia constitucional aplicável, assim como o texto mesmo da Lei. Para fins de subsídio, serão indicados comentários de especialistas em direito artístico.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Rouanet; Mecenato; Interesse Público.

Introdução

Manifestação cultural é algo que, em regra, depende de dinheiro para sua execução. É de conhecimento comum que o principal desafio para artistas ou escritores não consagrados se resume à dificuldade para levantar recursos bastantes para financiarem sua obra, tanto no aspecto da criação quanto da disponibilização para o público. Essa dificuldade em reduzir a distância entre o produto cultural e o público-alvo muitas vezes acaba tornando inviável o projeto.

Diante dessa realidade, na qual o artista não pode contar com financiamento exclusivamente público e nem depender tão-somente do interesse privado, foi elaborada a assim chamada Lei Rouanet.

¹ *Doutor pela Universidade Complutense de Madri. Professor da pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília (UCB). Coordenador geral do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas no Terceiro Setor (NEPATS). Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). <http://lattes.cnpq.br/0616115870965757>. E-mail: sabopaes@terra.com.br*

² Graduada do nono semestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB

O objetivo da lei é traduzir em comando legislativo ordinário a determinação constitucional de promover e proteger a cultura, fazendo-o por meio da implantação de mecanismos que buscam aliar o interesse público com a necessidade privada de artistas e empresas. Em pouquíssimas palavras, a lei funciona por meio de um sistema de renúncia de receita. O ente financiador aplica dinheiro em determinado projeto e deixa de pagar o valor ao Estado por meio de imposto.

Por um lado, os incentivadores passam a ter o bônus de diminuir a quantidade de tributo que precisam recolher; de outro, os particulares adquirem, no todo ou em parte, o valor de que precisam para viabilizar a execução de seus projetos culturais. O Estado, por sua vez, cumpre a sua obrigação constitucional através da aplicação indireta de recursos, renunciando receita.

O sistema, à primeira vista, parece preencher os interesses de todos os atores nele envolvidos. Na realidade, contudo, a forma de execução da Lei tem há muito tempo gerado debates a respeito, inclusive, da necessidade de sua revogação. Isso se dá pela divergência de interesses entre os envolvidos.

As empresas motivam-se pela perspectiva de pagar menos impostos e de lucrar com o produto cultural. O particular, por outro lado, tem interesse em não despender recursos próprios para o financiamento da própria obra. Ao Estado interessa ver cumprido encargo de promoção da cultura.

Os maiores problemas da execução da Rouanet são a redução de três ferramentas de incentivo à cultura previstas na Lei reduzidas a uma; a concentração geográfica de recursos; o financiamento de artistas já consagrados e de projetos lucrativos e autossustentáveis e a ausência de fiscalização dos recursos aplicados.

Diante dessas questões, vale fazer uma análise de congruência entre a razão de ser da Lei, o seu texto e a sua forma de execução. Daí, resta examinar se basta uma adaptação – eventualmente até via regulamento – na disciplina da maneira de aplicação da Rouanet ou se é necessária a revogação completa da Lei (com ou sem substituição por outra) e uma mudança sistemática de incentivo à cultura.

Esse trabalho, assim, objetiva identificar os problemas tanto da Lei quanto de sua execução, de forma a avaliar a melhor maneira de, ao mesmo tempo manter a existência de um sistema de fomento à cultura e, também, solucionar os pontos que fazem com que o atual seja tão frequentemente criticado.

O estudo, assim, abrangerá o direito de acesso à cultura constitucionalmente previsto, os objetivos da Lei Rouanet, sua forma de funcionamento e suas deficiências. Ao final, será apresentada proposta de solução para as problemáticas apontadas.

2 O direito de acesso à cultura e a legislação aplicável

O verbete *cultura* e suas derivações são mencionados em 63 ocasiões no texto constitucional. A importância que o constituinte atribuiu a essa questão é demonstrada, por exemplo, pelo fato de estar elevada à categoria de garantia fundamental o exercício dos direitos culturais (Art. 215 da CF/88)³. Segundo José Márcio Barros⁴,

Cultura refere-se tanto ao modo de vida total de um povo – isso inclui tudo aquilo que é socialmente aprendido e transmitido, quanto ao processo de cultivo e desenvolvimento mental, subjetivo e espiritual, através de práticas e subjetividades específicas, comumente chamadas de manifestações artísticas

Os direitos culturais, para além de mera decorrência do direito ao lazer previsto no art. 6º⁵ da Constituição Federal, constituem-se como integrantes dos direitos humanos. A respeito, Bernardo Novais da Mata Machado⁶ leciona que “Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, cuja história remonta à Revolução Francesa e à sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que sustentou serem os indivíduos portadores de direitos inerentes à pessoa humana, tais como direito à vida e à liberdade”.

Dada a envergadura da garantia de usufruto aos direitos culturais, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 percebeu-se a necessidade de disciplinar a vontade do constituinte originário por meio da evolução da então Lei de incentivo ao fomento da cultura, a chamada Lei Sarney, proposta em 1972 mas promulgada apenas em 1986, enquanto José Sarney era presidente. Na referida Lei, havia a previsão de que a pessoa jurídica “poderá deduzir do imposto devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do imposto de renda, tendo como base de cálculo: - até 100% (cem por cento) do valor das doações; II - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio; III - até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento” (§3º do art. 1º da Lei nº 7.505/86).

³ 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.

§ 1.º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2.º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

⁴ BARROS, José Márcio. “Diversidade Cultural e Desenvolvimento Humano” – Curso de Gestão e Desenvolvimento Cultural Pensar e Agir com Cultura, Cultura e Desenvolvimento local, 2007.

⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁶ MACHADO, Bernardo Novais da Mata. “Direitos Culturais e Políticas para a Cultura – Curso de Gestão e Desenvolvimento Cultural Pensar e Agir com Cultura, Cultura e Desenvolvimento Local 2007”.

Não havia exigência de avaliação prévia dos projetos submetidos à apreciação do Ministério da Cultura, bastando a “bênção” das entidades com interesse na captação de recursos. O controle, assim, diante da prejudicial abertura de possibilidades, era virtualmente inexistente.

A Lei Sarney foi revogada em 1990. Em seu lugar, adotou-se a política formulada por Sérgio Paulo Rouanet, ministro da Cultura de Fernando Collor de Mello. A Lei Rouanet (de número 8.313/91) instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (art. 1º da Lei), o qual objetiva, em resumo, estimular a criação e a distribuição de produtos culturais e à população (incisos I a IX do art. 1º da Lei). Tal Programa foi projetado para ser implementado através de três mecanismos, o Fundo Nacional da Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e os incentivos a projetos culturais (art. 2º).

No próximo subtópico haverá exame mais detalhado a respeito dos dois primeiros mecanismos mencionados. Por ora, será feita a análise dos incentivos a projetos culturais.

Os arts. 18 a 30 da Lei Rouanet disciplinam a maneira como poderá ser viabilizado o incentivo. Em resumo, pessoas físicas (artistas visuais, músicos, diretores, produtores, pintores etc.) ou jurídicas (fundações, associações, outras organizações e mesmo instituições com fins lucrativos) submetem uma documentação que envolve demonstração de sua ligação com produção cultural, além de descrever o planejamento para implementação do projeto. Um dos requisitos é de que no momento da execução o resultado deverá ser acessível a um número indeterminado de pessoas (ou seja, deve ser público), ainda que mediante pagamento de ingresso.

Recebidos os documentos pelo Ministério da Cultura, um corpo técnico faz uma análise prévia para verificar se o projeto obedece aos requisitos formais. Em seguida, a proposta, já na forma determinada pelo MinC, é encaminhada a alguma instituição ligada ao tema, que tem 30 dias para devolver a proposta ao MinC. Caso aprovada, há finalmente uma avaliação por parte da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, “composta por 21 representantes de artistas, empresários, sociedade civil e do Estado”⁷, que dará parecer final sobre o projeto apresentado.

Uma vez ultrapassadas essas etapas, o projeto é agraciado com a aprovação do Ministério da Cultura. A partir daí, é aberto prazo de um ano para que o interessado busque, por conta própria, interessados em aplicar recursos na execução em troca de incentivo tributário na forma de renúncia fiscal. É nesse ponto que, usualmente, o interesse privado é manifestado no sentido de avaliar quais projetos terão maior alcance e conferirão maior visibilidade a quem patrocina.

Dessa forma, é possível notar que o projeto percorreu filtros de cunho público e privado. Segundo dados publicados pelo Ministério da

⁷ Comissão Nacional de Incentivo à Cultura. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/leis/-/asset_publisher/aQ2oBvSJ2nH4/content/comissao-nacional-de-incentivo-a-cultura-522002/10895>. Acesso em 17/08/2018.

Cultura, cerca de 54% dos quase dez mil projetos recebidos por ano recebem a aprovação do Executivo, sendo que, desses, em torno de 35% conseguem quem lhes financiem (por doação ou patrocínio)⁸.

O art. 18 da Lei Rouanet permite que o contribuinte que aceita aplicar dinheiro nos projetos abata integralmente do imposto de renda (obedecidos os limites de 4% do valor a ser recolhido de IR em caso de pessoa jurídica ou 6% se pessoa física) o quanto injetou quando se tratar de incentivo a determinados segmentos culturais, como artes cênicas, música erudita, preservação de patrimônio cultural, dentre outros⁹.

Quanto às outras categorias artísticas, é permitida uma dedução menor do valor investido. Tratando-se de pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, deduz-se 30% do valor patrocinado ou 40% do valor doado e, se o investidor é pessoa física, os percentuais mudam para 60% e 80% respectivamente (art. 26 da Lei).

Essa é a síntese que basta para o ingresso no estudo das críticas que levam ao questionamento que dá título a esse artigo.

3 Os problemas envolvendo a execução da Rouanet

O primeiro ponto que merece análise corresponde ao fato de que dos três mecanismos de implementação do Pronac, apenas um é, basicamente, utilizado.

Segundo informações publicadas pelo próprio Ministério da Cultura, os Ficart nunca foram utilizados¹⁰. Eles permitem a criação de fundos de investimento para o suporte a projetos culturais comerciais, envolvendo tão-somente entidades de direito privado. A questão que inviabilizou a popularização dos Fundos decorre do fato de que não havia previsão suficiente de estímulo tributário (arts. 8º a 17 da Lei Rouanet), de forma que as organizações privadas não contavam com incentivo bastante para motivar a aplicação de recursos por meio desse mecanismo.

O FNC, por outro lado, é um fundo de natureza contábil que objetiva a captação de recursos para “projetos culturais de demanda

⁸ Projetos Incentivados. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/projetos-incentivados1>>. Acesso em 17/08/2018.

⁹ O rol completo é: a) artes cênicas; b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; c) música erudita ou instrumental; d) exposições de artes visuais; e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial e h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

¹⁰ O incentivo fiscal e a Lei Rouanet. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/o-incentivo-fiscal-e-a-lei-rouanet/10883>. Acesso em 17/08/2018.

espontânea”. Segundo o Ministério da Cultura, “as seleções têm como foco projetos com menos possibilidade de realização com recursos próprios ou a partir da captação de recursos do mercado”¹¹, sendo que apoio se dá através de convênios, prêmios, subsídio para intercâmbios culturais ou bolsas.

Segundo, novamente, o próprio Ministério da Cultura, o “FNC não dispôs de prerrogativas que garantissem sua potência e crescimento equilibrado, nem mesmo sua estabilidade, e ficou diminuído”, já que “a Lei Rouanet privilegiou de maneira muito evidente o mecanismo de incentivo, a ponto de ter se tornado sinônimo de incentivo fiscal”¹². Trata-se, assim, de um fundo que representa pouco mais de 2%¹³ das verbas investidas pelo MinC em cultura.

Essa discrepância envolvendo os mecanismos de implantação revela que a aplicação de dinheiro em projetos culturais tem como fonte primária não o investimento público direto ou o privado sem perspectiva de retorno (fundo perdido), mas sim o investimento por parte, principalmente, de empresas que injetam recursos visando vantagem privada.

A Lei Rouanet, assim, resumiu-se ao modelo de mecenato, de forma que ficam fora do alcance do interesse privado os produtos culturais com menos apelo popular, os quais poderiam, por exemplo, ser assistidos pelo Fundo Nacional da Cultura.

Isso porque a própria Lei não oferece condições para solidificar o exercício de outros mecanismos que não o incentivo, e um incentivo que depende de uma decisão privada. Como comentou o ex-Ministro da Cultura Juca Ferreira “os departamentos de marketing das empresas terminam decidindo” o que é aprovado ou não, tratando-se de “uma parceria público-privado em que o dinheiro é público e a decisão é privada”¹⁴.

Daí vem outro ponto de elevada importância para o trato do tema. O perfil de quem afirma precisar de dinheiro para a execução dos seus projetos e daqueles que se propõem a investir.

Os dados referentes aos valores aplicados por projeto, aos proponentes e aos incentivadores estão disponíveis no portal do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura¹⁵, em compilações organizadas por ao e por tipo de incentivo. As informações do mencionado portão dão conta que, em 2017, os maiores captadores de recursos são grandes empresas e instituições culturais, sustentáveis por outros meios que não o dinheiro público. Veja-se:

¹¹ Fundo Nacional de Cultura. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/fundo-nacional-de-cultura>. Acesso em 17/08/2018.

¹² Vide acima.

¹³ Vide acima.

¹⁴ Lei Rouanet explicada: como funciona, quais as vantagens e quais as críticas. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/29/cultura/1467151863_473583.html>. Acesso em 18/08/2018.

¹⁵ Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>>. Acesso em 18/08/2018.

Mecenato			27/08/2018
Maiores proponentes			
2017			
CNPJ/CPF	Proponente		Captado R\$
1 02.860.694/0003-24	T4F ENTRETENIMENTO S.A.		16.435.255,17
2 60.991.585/0001-80	Fundação Bienal de São Paulo		16.371.874,00
3 04.393.475/0004-99	INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO – IDG		14.900.400,00
4 08.262.392/0001-79	Art Unlimited SP Produções Artísticas e Culturais Ltda		14.600.000,00
5 05.422.243/0001-31	Instituto Cultural Inhotim		12.873.888,69
6 18.742.001/0001-77	HIBRIDA EVENTOS E PRODUÇÕES LTDA – ME		12.478.559,00
7 16.827.643/0001-43	Atelier de Cultura Produções Artísticas Ltda ME		12.010.870,37
8 07.495.643/0001-00	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – Fundação OSESP		11.772.691,54
9 00.984.768/0001-47	Instituto Tomie Ohtake		11.642.497,41
10 65.935.280/0001-75	DANÇAR MARKETING E COMUNICAÇÕES LTDA		11.400.000,00

Fonte: Ministério da Cultura.

Os maiores incentivadores também têm o mesmo perfil. Pessoas jurídicas da área financeira, de investimento e eletrônicos. Sobretudo, bancos. Verifique-se abaixo a lista dos dez maiores incentivados do ano de 2017, segundo dados do próprio Ministério da Cultura:

Mecenato			27/08/2018
Maiores Incentivadores por Ano			
2017			
CNPJ/CPF	Incentivador		VI. Incentivado R\$
1 33657248000189	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES		36.744.204,29
2 00000000000191	Banco do Brasil S.A		31.136.206,35
3 51990695000137	Bradesco Vida e Previdência S/A		25.853.000,00
4 00280273000722	Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda		19.300.000,00
5 01027058000191	Cielo S.A.		19.255.964,85
6 33131541000108	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração		17.316.093,83
7 33417445000120	Minerações Brasileiras Reunidas S.A.		13.652.214,00
8 52568821000122	Bradesco Administradora de Consórcios Ltda.		13.482.979,22
9 27833136000139	BB Corretora de Seguros e Adm. Bens S.A.		12.707.924,00
10 90400888000142	Banco Santander Meridional/Patrocínio		10.600.000,41

Fonte: Ministério da Cultura.

É fácil atingir a conclusão de que, em regra, tanto quem busca o dinheiro quanto quem o aplica não precisa de incentivo algum. Os proponentes conseguiriam, pelas próprias expensas, pôr marcha em seus projetos culturais e os incentivadores conseguiriam manter-se em atividade independentemente da renúncia fiscal a que futuramente façam jus.

É de conhecimento público que artistas já consagrados e companhias sólidas na área de entretenimento buscam incentivo para suas atividades pelo sistema de incentivo. Esse fato chamou a atenção do Tribunal de Contas da União, que em 3 de fevereiro de 2016 determinou, resumidamente, que a Lei Rouanet não deve ser aplicada a projetos com grande potencial lucrativo.

O relator Augusto Sherman, em seu voto¹⁶, destacou que “em uma área onde os recursos disponíveis são mais escassos, o apoio a um festival lucrativo como o Rock in Rio indica uma inversão de prioridades, com um possível desvirtuamento do sentido da Lei de incentivo à cultura”. No mesmo voto, ressaltou-se que o evento *Rock in Rio*, na edição de 2011, teve autorizada a captação de R\$ 12,3 milhões na modalidade de patrocínio. Segundo o relator, além desse evento, outros casos merecem questionamento. Exemplificou, a respeito¹⁷:

Cirque du Soleil; blog de vídeos com a cantora Maria Bethânia; turnê do cantor Caetano Veloso; e Festa do Peão de Barretos. [...] o caso da empresa T4F Entretenimento S.A., que, entre 2009 e 2011, obteve autorização para captar recursos para diversos projetos (em sua maioria com potencial comercial), no valor total de R\$ 61 milhões, todos enquadrados no art. 18 da Lei Rouanet (que possibilita 100% de abatimento no IR), o que ganhou destaque na mídia em razão do porte e do lucro líquido daquela empresa.

O “desvirtuamento de sentido” mencionado pelo relator do caso no TCU pode ser traduzido como uma incongruência entre as razões que levaram à criação de uma lei e a forma como sua aplicação é levada a efeito. Partindo-se da premissa de que toda lei é, de uma forma ou de outra, manifestação da vontade popular, qualquer desvio ocorrido em sua execução é, necessariamente, desrespeito ao princípio do interesse público.

No caso da análise dos requisitos para incentivo a um projeto cultural por renúncia fiscal não se pode considerar que a aprovação de projetos de maior projeção de visibilidade por conta da quantidade de interessados em prestigiar o evento seja, necessariamente, respeitosa ao interesse público.

Poder-se-ia alegar que o sucesso comercial e o volume de pessoas que atendem a determinada manifestação artística financiada com dinheiro público evidenciarão o “interesse público” no projeto. Não é o caso. O significado de interesse público está ligado ao “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples

¹⁶ Íntegra disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25232C6DE0152ADB8AFE4971&inline=1>. Acesso em 18/08/2018.

¹⁷ Página 11 do voto.

fato de o serem”¹⁸. Na linha da recente crítica doutrinária em relação à corrupção do conceito do referido princípio, observa-se que ele¹⁹

acabou por ser entronado no posto máximo e inapelável de justificação de toda a atividade administrativa. Como um verdadeiro mantra de legitimação da atividade administrativa, o argumento da supremacia do interesse público a tudo explica e tudo justifica, inclusive escamoteando toda sorte de arbitrariedades, autoritarismos e ofensas aos princípios constitucionais (mormente a impessoalidade e a moralidade administrativa). Tudo passou a ser “legitimado” a partir de uma retórica frouxa e órfã de racionalidade, [traduzindo-se] atualmente em uma expressão que sofre de intensa ‘anemia significativa, nela cabendo qualquer coisa.

O escopo da Lei Rouanet, manifestado nos incisos do seu art. 1º, é o incentivo à criação e à dispersão de cultura em ocasiões nas quais sem a aplicação de recurso externo isso não seria possível. O financiamento de eventos autossustentáveis, assim, contraria o objetivo da Lei e os princípios constitucionais da finalidade, da moralidade e da impessoalidade.

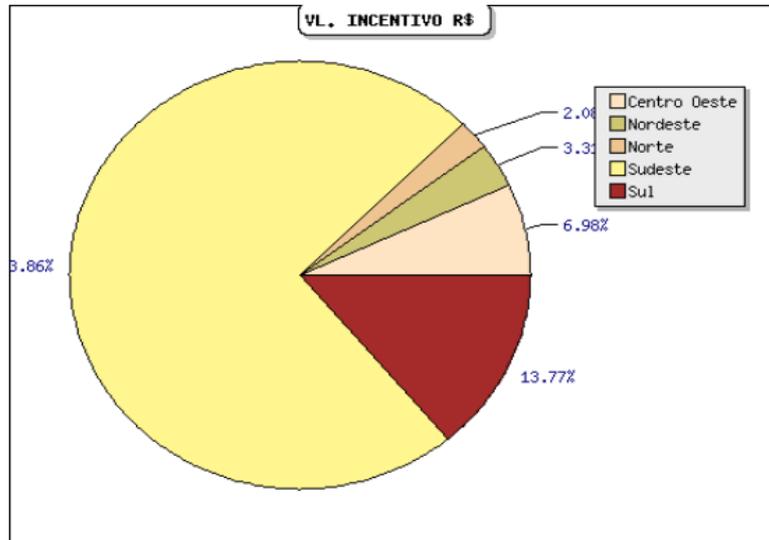
Outra grave distorção é manifestada pela concentração de propostas culturais por região. Dados do Ministério da Cultura dão conta de que, no ano de 2017, as regiões Sul e Sudeste responderam por 87,62 das execuções de projetos culturais aprovados pelo MinC. Observa-se no gráfico abaixo publicado pelo Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura²⁰:

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 51.

¹⁹ STRECK, Lenio Luiz. Ministros do STJ não devem se aborrecer com a lei. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-07/senso-incomum-nao-aborreca-lei-ministra-nancy-andrighi>>. Acesso em 18/08/2018.

²⁰ Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/tmp/sc_pdf_20180827045235_831_conIncentivadorMecenatoPorRegiaoUF.pdf>. Acesso em 18/08/2018.

VL. INCENTIVO R\$



Fonte: Ministério da Cultura

Esse fato é, em parte, explicado pelo fato de que, segundo a Lei Rouanet, somente as empresas tributadas pelo regime de lucro real fazem jus aos benefícios decorrentes do patrocínio ou da doação (art. 26, II e §§ 1º e 2º da Lei). Essas empresas, por determinação do art. 14, I, Lei 9.718/98 devem ter receita superior a R\$ 78 milhões de reais por ano. Isso reduz o leque de possibilidades para investimento privado, porquanto a maior parte dessas empresas tem sede no Sudeste ou no Sul.

Além disso, a concentração populacional e a renda média dos brasileiros residentes nessas regiões são significativamente maiores do que aquelas verificadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por exemplo. A menor projeção de lucro com os eventos e a virtual ausência de empresas fora do eixo Sudeste-Sul interessadas em aplicar recursos, assim, levam a essa discrepância geográfica, incongruente ela com os princípios regentes da Lei Rouanet.

Por fim, outro problema grave é a deficiência na fiscalização da execução dos projetos aprovados. Por conta do princípio da legalidade em sentido estrito, a implantação de meios de fiscalização dependeria, necessariamente, de previsão legal, atualmente inexistentes na redação atual da Lei Rouanet.

Em 2016, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, após a deflagração da Operação Boca Livre da Polícia Federal, a qual apurou a ocorrência de fraudes na aprovação de projetos pela Rouanet, encaminhou ao Ministério da Cultura três relatórios de auditoria com recomendações para o aperfeiçoamento da Lei quanto à fiscalização de recursos.

O trabalho do referido Ministério foi incentivado pela atenção pública decorrente da exposição midiática que, à época, apontou, com base no relatório final da citada operação da PF, a aplicação de dinheiro público

em “eventos corporativos, shows com artistas famosos em festas privadas para grandes empresas, livros institucionais e até mesmo uma festa de casamento”²¹.

Dentre as recomendações, está o aprimoramento do sistema online de acompanhamento, o estabelecimento de “referenciais de preços de mercado” e a regulamentação “das receitas arrecadadas com a comercialização dos ingressos e produtos culturais, visando sua utilização em prol do fomento de atividades culturais, conforme os objetivos do PRONAC”²².

Não há notícia de que qualquer das recomendações do Ministério da Transparência tenha tido reflexo legislativo.

Enquanto permanece a situação nos quadros atuais, resta refletir que alternativa há para suprir as críticas até aqui analisadas.

4 As alternativas para a Lei Rouanet

Qualquer discussão que envolva a revogação ou a reforma de uma lei que é ruim desde sua origem ou tornou-se ruim por conta de sua execução depende de um estudo empírico, no sentido de avaliar se essas modificações já foram implementadas antes ou em outro lugar e se essas mudanças se adaptariam bem à realidade social e jurídica do Brasil.

Nos quesitos *concentração* e *desconcentração*, é comum a menção à França e aos Estados Unidos como países representantes de duas formas diametralmente opostas de incentivo à cultura. Enquanto aquela é adepta da concentração, por meio de investimento direto de recurso público no financiamento de eventos culturais, os Estados Unidos aderem ao modelo de intervenção mínima, confiando a injeção de recursos às fundações privadas.

Em estudo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados²³, publicado em junho de 2018, demonstrou-se vários países europeus, inclusive a França, têm paulatinamente se voltado ao modelo híbrido, de mecenato. Essa tendência aponta, segundo o referido estudo, uma tendência de aderência ao modelo já adotado pelo Brasil, resumido ele

²¹ Polícia Federal investiga desvios de recursos públicos da Lei Rouanet em SP. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/06/policia-federal-investiga-desvios-de-recursos-publicos-da-lei-rouanet-em-sao-paulo/>>. Acesso em 18/08/2018.

²² Arquivo disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/07/6739_-Rel-201316985-relat1.pdf>. Os outros dois relatórios estão disponíveis, respectivamente, em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/07/6743_-Relatorio-Definitivo-201316779-relat-2.pdf> e <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/07/6941_-Relat%C3%B3rio-201216812-relat-3.pdf>. Acesso em 18/08/2018.

²³ Políticas Culturais no Brasil e na França: Elementos para uma análise comparada. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24740#>>. Acesso em 18/08/2018.

na aplicação de dinheiro privado através de incentivo por renúncia de recursos públicos. Todavia, na Europa, existe maior firmeza na elaboração de requisitos objetivos para a aprovação de projetos e uma preocupação permanente com a distribuição geográfica dos produtos culturais subsidiados.

Assim, verifica-se que uma mudança de modelo, atualmente, não parece ser a opção mais interessante no caso brasileiro. Diante da necessidade de haver investimento público indireto na cultura, impera a necessidade de haver uma reforma legislativa que não se resuma “remendar” a Lei Rouanet, mas que institua um regime de incentivo cultural que corrija os erros já tantas vezes apontados.

Essa proposta, atualmente, existe. Trata-se do PLC 93/2014, que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura). O Projeto busca sanear os pontos em que falha a Lei Rouanet, como a concentração regional, o enfraquecimento do Fundo Nacional da Cultura, a não implantação dos Ficarts e a ausência de previsão de sistemas para compartilhamento de informação e transparência de execução, prevendo, além disso, severas penas administrativas a quem infringir as disposições nele referidas.

O art. 55 do projeto, por exemplo, determina que “serão destinados ao Fundo Nacional de Cultura, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das dotações do Ministério da Cultura”, de forma a fortalecer um dos três mecanismos de implementação programática²⁴.

Não há, todavia, previsão de que esse PLC se torne lei. No acompanhamento da tramitação do PLC verifica-se que normalmente há um andamento “significativo” por ano, sendo o último o do dia 05/04/2017, no qual se aprova um requerimento “para a realização de audiência pública em data oportuna para instruir a matéria”²⁵.

Atualmente, o que há de mais próximo em termos de renovação real no que envolve a Lei Rouanet ainda é o PLC 93/2014. As instruções normativas do Ministério da Cultura e demais atos administrativos normativos têm se mostrado insuficientes para suprir a deficiência, em certos aspectos, da Lei.

Dessa forma, parece-nos ser a aprovação desse projeto a medida necessária para, ao menos em parte, atualmente diminuir a má-execução dos programas de incentivo à cultura, ainda que o processo de regulamentação da nova Lei venha de maneira turbulenta.

Conclusão

Concluir se é boa ou ruim uma lei de cuja aplicação tem-se obtido resultados polêmicos depende de um exercício simples de reflexão: o

²⁴ Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4026528&disposition=inline>> . Acesso em 18/08/2018.

²⁵ Vide acima.

problema está na interpretação perversa dos dispositivos da norma ou nas disposições mesmas da lei? No caso da Lei Rouanet, a última opção parece mais provável.

Qualquer empresa – e aqui limitamos a crítica às pessoas jurídicas que participam como *mecenas* – sobrevive na base do lucro. Todos os fatores de consideração utilizados na tomada de decisão convergem para o resultado predeterminado do lucro.

Apresentada a opção de doar parte de um imposto que seria pago de qualquer jeito faz abrir uma opção lucrativa deveras interessante à empresa: a exposição midiática que anda anexa ao artista que se escolheu patrocinar. O resultado é constrangedoramente evidente: financiar-se-ão manifestações culturais de artistas já consagrados, os quais - conquanto autossustentáveis e não necessitados de dinheiro público algum – trarão maior visibilidade ao mecenas.

A Lei Rouanet peca por permitir a concentração geográfica dos projetos aprovados; pela falta de requisitos objetivos para avaliar a viabilidade do projeto e sua congruência com o interesse público; por não prever meios reais de fiscalização de recursos e, também, por concentrar em apenas um mecanismo a implementação de um Programa que visa incentivar e proteger produtos culturais caros ao povo brasileiro.

Esse quadro, que evidencia flagrante distanciamento entre finalidades, princípios e meios, precisa ser mudado com urgência. Uma das formas aparentemente viáveis de fazê-lo envolve a aprovação do PLC 93/2014, o qual se encontra em estado de repouso nas gavetas do Congresso Nacional. Se isso acontece por falta de vontade política ou pela pressão por parte de quem hoje se beneficia com o *status quo* não é uma discussão viável para um artigo jurídico, mas a importância do debate se mantém.

A atual forma de utilização da Lei Rouanet gera um estado de coisas inconstitucional. Ao tempo em que se tem uma lei que busca regulamentar uma garantia constitucional e que, ao mesmo tempo, tem escopo completamente adequado à Constituição, suas deficiências estimulam um debate que não-raro leva à conclusão de que o melhor seria a revogação da Lei, ainda que para não ser substituída por nenhuma outra.

Diante do perigo decorrente de um eventual vácuo legislativo, cabe aos atores de poder exercer sua missão constitucional e, dentre as alternativas viáveis, aderir àquela mais próxima do que se buscou, inicialmente, atingir com a elaboração da Lei Rouanet.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROS, José Marcio. “Diversidade Cultural e Desenvolvimento Humano” – Curso de Gestão e Desenvolvimento Cultural Pensar e Agir com Cultura, Cultura e Desenvolvimento local, 2007.

Comissão Nacional de Incentivo à Cultura. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/leis/-/asset_publisher/aQ2oBvSJ2nH4/content/comissao-nacional-de-incentivo-a-cultura-522002/10895>.

Projeto de Lei 93/2014. <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4026528&disposition=inline>>.

Incentivador por Região. Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/tmp/sc_pdf_20180827045235_831_conIncentivadorMecenatoPorRegiaoUF.pdf>.

Fundo Nacional de Cultura. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/fundo-nacional-de-cultura>. Acesso em 17/08/2018.

Tribunal de Contas da União. Processo 034.369/2011-2. Íntegra disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25232C6DE0152ADB8AFE4971&inline=1>>.

Lei Rouanet explicada: como funciona, quais as vantagens e quais as críticas. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/29/cultura/1467151863_473583.html>.

MACHADO, Bernardo Novais da Mata. “Direitos Culturais e Políticas para a Cultura – Curso de Gestão e Desenvolvimento Cultural Pensar e Agir com Cultura, Cultura e Desenvolvimento Local, 2007.

O incentivo fiscal e a Lei Rouanet. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/o-incentivo-fiscal-e-a-lei-rouanet/10883>.

Polícia Federal investiga desvios de recursos públicos da Lei Rouanet em SP. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/06/policia-federal-investiga-desvios-de-recursos-publicos-da-lei-rouanet-em-sao-paulo/>>.

Políticas Culturais no Brasil e na França: Elementos para uma análise comparada. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/24740#>>.

Projetos Incentivados. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/projetos-incentivados1>>.

STRECK, Lenio Luiz. Ministros do STJ não devem se aborrecer com a lei. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-07/senso-incomum-nao-aborreca-lei-ministra-nancy-andrighi>>.