

FUNDO NACIONAL DA CULTURA COMO INSTRUMENTO DE MATERIALIZAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E EFETIVIDADE DO DIREITO SOCIAL À CULTURA

NATIONAL CULTURE FUND AS A MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND EFFECTIVENESS OF SOCIAL RIGHT TO CULTURE

Fabiola Bezerra de Castro Alves Brasil¹
Cecília Barroso de Oliveira²

RESUMO

Este trabalho analisa o Fundo Nacional da Cultura como instrumento público de financiamento cultural, criado para conferir maior efetividade do direito social à cultura, previsto constitucionalmente. Para isso, é imprescindível discorrer sobre a ferramenta do fundo público – seu conceito e natureza jurídica - como um dos meios disponibilizados pela Constituição Federal de 1988 para a execução de políticas estatais específicas de determinados setores. Nesse desiderato, os objetivos do Fundo Nacional da Cultura são relacionados com os princípios culturais a fim de constatar pelo atendimento do preceito constitucional de acesso à cultura. É destacada ainda a origem dos recursos, a dinâmica da operacionalização de apoio aos projetos, a forma de administração, fiscalização e prestação de contas pelos beneficiados, tudo com o objetivo de demonstrar sua efetividade como instrumento de políticas de financiamento da cultura. O método utilizado na elaboração do estudo constitui-se em um estudo descritivo-analítico, com pesquisa bibliográfica. Como resultado, conclui-se que o FNC caracteriza-se como um fundo público de finanças, que não possui natureza jurídica própria, sendo diretamente subordinado ao Ministério da Cultura a quem compete administrá-lo, tendo receita advinda de fontes pré-determinadas na Lei e sua utilização vinculada à despesa específica, que compõem o orçamento do Estado. Consta-se ainda que os objetivos do FNC podem ser relacionados aos princípios constitucionais culturais implícitos, como o Princípio do Pluralismo Cultural e da Universalidade, Princípio da Participação Popular, Princípio da Atuação Estatal como Suporte Logístico e Princípio do Respeito à Memória Coletiva, na medida em que financiam projetos que enquadram-se nos preceitos culturais adotados pela Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Fundo Nacional da Cultura; Fundo público; Princípios constitucionais culturais implícitos.

¹ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza, Especialista em Direito do Consumidor, Professora de Direito Civil e Coordenadora do Curso de Direito da mesma Universidade. Advogada.

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza, Especialista em Direito Processual Civil, Professora de Direito Civil e Coordenadora do Curso de Direito da mesma Universidade. Advogada.

ABSTRACT

This study analyzes the National Culture Fund as a public instrument of cultural funding, created to bring greater effectiveness of social right to culture, constitutionally provided for. Therefore, it is essential to discuss the tool of public fund - its concept and legal nature - as one of the means provided by Federal Constitution to implement state policies specific to certain sectors. In this goal, the objectives of the National Culture Fund are related to cultural principles in order to verify the compliance of the constitutional provision of access to culture. It also highlighted the origin of the funds, the dynamics of operational support to the projects, the form of administration, supervision and accountability of grantees, all in order to demonstrate its effectiveness as an instrument of political financing of culture. The method used in preparing the study was based on a descriptive-analytic study, based on a bibliographic research. As a result, we concluded that the NCF is characterized as a public fund to finance, which has no legal nature itself, being directly under the Ministry of Culture which is responsible for managing it, having income from sources in the pre-determined law and its use linked to specific expense, comprising the state budget. It appears also that the objectives of the NCF can be related to cultural implied constitutional principles such as the Principle of Cultural Pluralism and Universality, Principle of Popular Participation, Principle of State Acting as Logistic Support and Respect for the Principle of Collective Memory, insofar they finance projects that fall under cultural precepts adopted by the Federal Constitution of 1988.

Keywords: *National Cultural Fund; Public fund; Cultural implied constitutional principles.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata especificamente do Fundo Nacional da Cultura, mecanismo de financiamento cultural instituído pela Lei nº 8.313/91, objetivando averiguar em que medida o Fundo atende ao preceito constitucional de acesso à cultura. A justificativa reside em ser a cultura um tema que vem ocupando a pauta dos debates atuais, não só por reconhecer sua fundamentalidade, mas por admitir a valorização da diversidade brasileira e o acesso à cultura. Para isso é importante que seja analisada a ferramenta do fundo público como um dos meios disponibilizados pela CF/88 para efetivação de políticas públicas específicas a determinadas áreas, e, assim, empós, investigar a natureza jurídica de um fundo.

Desta feita, o FNC será apreciado o mais minuciosamente possível, a fim de verificar se há seu enquadramento enquanto fundo público, a relação de seus objetivos com os princípios constitucionais de direitos culturais, e, principalmente, em que medida seu papel,

na condição de importante instrumento de efetivação das políticas culturais empreendidas pelo Estado brasileiro, vem sendo cumprido.

Outros aspectos que merecem ser destacados são a origem dos recursos do FNC, a dinâmica da operacionalização de apoio a projetos culturais, a forma de administração, fiscalização e prestação de contas dos recursos do fundo, tendo como paradigma a utilização de dinheiro público, para investimento em uma das áreas reconhecidas pela CF/88 como vetor de desenvolvimento econômico de valorização da identidade brasileira, a cultura.

1 O QUE É UM FUNDO PÚBLICO DE FINANÇAS

A matéria que ora se propõe a investigar envolve conceitos essencialmente financeiros, sendo, portanto, imprescindível socorrer-se de estudos abalizados de doutrinadores dessa área, haja vista a especificidade do assunto. Assim, é possível dizer que uma das melhores contribuições no sentido de conceituar objetivamente um fundo financeiro foi a de Hely Lopes Meirelles, que os definiu como sendo “toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei” (MEIRELLES, 1979, p.133).

Outras definições podem ser citadas, como a De Plácido e Silva (2007, p. 333), que conceituou os fundos como “*haveres, recursos financeiros*, de que se podem dispor de momento ou postos para determinado fim, feita abstração a outras espécies de bens”. Arnoldo Wald os (1990, p. 15) definiu como “um patrimônio com destino específico, abrangendo elementos ativos e passivos vinculados a um certo regime que os une, mediante a afetação dos bens a determinadas finalidades, que justifique a adoção de um regime jurídico próprio.” José Cretella Jr.(1993, p.3718) entende que “*Fundo público* é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado a determinado fim”. José Maurício Conti (2001, p. 76) formulou conceito que aqui pode ser adotado, aduzindo que os fundos caracterizam-se como “um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riquezas, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem distribuídas segundo critérios pré-estabelecidos.”

O conceito de fundo aduzido por Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2001, p. 76) em seu Dicionário da Língua Portuguesa, preceitua que é toda “concentração de recursos de várias procedências para, mediante financiamentos, se promover a consolidação ou o desenvolvimento de um setor deficitário da atividade pública ou privada”.

Pelo próprio significado do vocábulo fundo, constata-se a intenção do legislador ao criar tal mecanismo voltado para a cultura, reconhecendo, destarte, que essa atividade necessita de recursos, sejam públicos ou privados para seu pleno desenvolvimento; conseqüentemente, a impossibilidade social de custeio e gerência desse âmbito de atuação. Tal reconhecimento atende ao disposto no art. 215 da Constituição Federal que determinou a participação estatal na cultura, seja na função de garantidor ou de fomentador das manifestações do povo brasileiro.

É importante mencionar que a CF/88 tratou dos fundos públicos em certos artigos, seja para permitir a criação de alguns especificamente, ou até para vedar toda e qualquer forma de vinculação orçamentária aos mesmos, ou referindo-se a eles no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. No inciso II do § 9º do art. 165 atribuiu à lei complementar a possibilidade de instituí-los, e disciplinar o funcionamento.³ Referidos fundos são classificados pela doutrina como de destinação, ou seja, aqueles em que a receita que os compõem, tem sua aplicação vinculada a determinados fins definidos previamente pela lei, enquadrando-se o FNC nessa espécie.

Mesmo com a previsão dos fundos constitucionais, coube à legislação determinar as regras que dispõem sobre a criação, os objetivos e a origem dos recursos que constituirão os demais, sendo normalmente receitas compostas por transferências automáticas e obrigatórias; é possível, ainda, a criação de fundos instruídos por receitas que, total ou parcialmente, advêm de transferências voluntárias. Assim previu a lei, em razão da existência de várias modalidades de fundos, dependendo da maneira como está ordenada a transferência dos recursos que os compõem e o modo como essas receitas são distribuídas.

Especificamente no campo da cultura, além do FNC instituído pela Lei nº 8.313/91, a CF/88 no § 6º do art. 216 determinou a possibilidade do Distrito Federal e os Estados vincular determinado percentual de sua receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura, possibilitando a esses entes financiar programas e projetos culturais locais.⁴ Como exemplo, pode-se citar o Fundo Estadual de Cultura (FEC) do Estado do Ceará, inserido na Lei Estadual nº 13.811, de 16 de agosto de 2006, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 28. 441,

³ “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 9º. Cabe à lei complementar: [...] II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

⁴ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro [...] § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: [...]”

de 30 de outubro de 2006, como mecanismo de custeio de atividades no Sistema Estadual da Cultura - SIEC.⁵

A CF/88 no art. 165, inciso II do § 9º, conferiu à lei complementar a competência para instituir fundos, e disciplinar seu funcionamento. Entretanto, tal diploma legal ainda não foi disciplinado, tratando da matéria a Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro. Citada lei foi recepcionada em seus artigos 71 a 74 – que tratam dos fundos - pela Norma Constitucional - estando em vigor até os dias atuais como diploma legal que rege a matéria.

O artigo 71 cuidou de conceituar fundo especial como “sendo o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (BRASIL. Planalto, 2009, *on-line*).

Da análise do preceito, J. Teixeira Machado Junior e Heraldo da Costa Reis, sintetizaram as características dos fundos financeiros (2008, p. 156-157): composição por receitas especificadas, próprias ou transferidas; vinculação à realização de programas de trabalho da Administração Pública estabelecidos por lei; instituição pela lei criadora do fundo especial do controle e destinação próprios, dos recursos financeiros; vinculação a determinado órgão da Administração; plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica, a fim de atender ao disposto na lei criadora. Tomando como base as características apresentadas, os mesmos autores concluíram acerca dos fundos especiais:

Fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou entidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisições de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade e que a Contabilidade tem por função evidenciar, como é o seu próprio objetivo, por meio de contas próprias, segregadas para tal fim. (MACHADO; REIS, 2008, p. 157-158)

Nesse contexto, pode-se dizer que o fundo especial possui natureza financeira e constitui uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, disposto no art. 56 da Lei nº

⁵ O FEC foi criado pela Lei nº 12.464/95, conhecida como Lei Jereissati, tendo sido revogada pela Lei nº 13.811/06 que instituiu o Sistema Estadual da Cultura – SIEC e previu o FEC como um dos instrumentos de financiamento do sistema.

4.320/64.⁶ Referido princípio estatui que toda a arrecadação de receitas da Administração Pública, determinada por lei, será concentrada em uma só conta a qual comporá um todo, sendo vedada a criação de caixa especial para cada receita específica, excluindo-se claramente da abrangência do preceito, os fundos especiais. Assim, a lei determinou uma maneira para que os recursos financeiros fossem geridos numa única conta, conhecida por Caixa Única, estando os fundos especiais fora da aplicação da norma.

O artigo 72 determina que as receitas dos fundos especiais sejam empregadas de conformidade com os respectivos planos de aplicação, ou seja, nas áreas definidas previamente pela lei específica, que deverá acompanhar o orçamento geral da entidade, como preceituou o § 2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64.⁷ Na peça orçamentária ainda deverão ser indicadas as receitas que constituirão os fundos, assim como os programas de trabalho em cuja execução os recursos serão aplicados. Objetiva esse dispositivo manter a transparência das contas públicas, assim como evitar a previsão de receitas aleatórias na elaboração da lei do orçamento (PETER, 2009, p. 161).

Já o artigo 73 estabelece como regra geral que, posteriormente à devida apuração em balanço patrimonial da entidade que mantém o fundo, caso haja saldo positivo dos seus recursos, poderão os mesmos ser transferidos ao exercício financeiro seguinte, a fim de atenderem os objetivos traçados. Frise-se que esse regramento será aplicado na hipótese da lei instituidora não ter estabelecido disciplina em contrário acerca dos valores restantes dos fundos, ao final do exercício financeiro.

O artigo 74 reiterou a competência geral do Tribunal de Contas como órgão administrativo para exercer o controle externo sobre a execução financeira-orçamentária em face dos três poderes e do Ministério Público⁸, prevendo que, além de referida fiscalização, é possível a lei específica instituidora do fundo determinar normas peculiares de controle e prestação de contas.

Por conseguinte, cabe ratificar que os fundos públicos, ao serem criados, além dos objetivos específicos que justificam sua existência, têm a finalidade de servir de meio de

⁶ “Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”

⁷ “Art. 2º. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. [...] § 2º. Acompanharão a Lei de Orçamento: I. Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais:[...]”.

⁸ A competência do Tribunal de Contas da União foi determinada pelo art. 71 da CF/88.

distribuição de recursos a áreas determinadas, a fim de suprir carências identificadas pelo Estado, e que podem ser sanadas pela destinação de valores arrecadados de fontes diversas das normalmente utilizadas pelo ente estatal.

A partir do disciplinamento legal dos fundos, é possível averiguar a natureza jurídica dos mesmos, sempre tendo como vetor de investigação o FNC, objeto deste estudo.

Na ciência do Direito comumente se investiga a natureza jurídica dos institutos, com o intuito de identificar que lugar ocupam neste universo. Assim, inquirir sobre a natureza jurídica dos instrumentos legais é responder o que estes significam para o Direito, indicando em qual categoria são enquadrados e mostrando as teorias explicativas de sua existência (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2004, p. 191).

No caso específico, tomando por base essa orientação, é possível apreciar se os fundos possuem personalidade jurídica ou não, ou seja, se podem titularizar direitos e obrigações na ordem jurídica. Não são muitas as contribuições doutrinárias acerca da matéria; no entanto, as apresentadas por José Maurício Conti convergem no sentido de que os fundos não possuem personalidade jurídica própria, pois em momento algum são titulares de direitos, nem tampouco de obrigações, apenas caracterizam-se como meras contas, que representam atos realizados por terceiros.⁹

Para compreender a ausência de personalidade jurídica, levando em conta que cada fundo possui objetivo próprio, é preciso ter em mente que seu papel principal é servir de instrumento de política financeira, destinando-se a remanejar recursos de determinadas áreas ou pessoas, para outras que necessitam de investimento e incentivo, a fim de atingir o respectivo pleno desenvolvimento. Portanto, os fundos não têm e não necessitam de personalidade jurídica própria, pelo fato de que representam apenas meios de efetivação de objetivos, e, para isso, possuem obrigatoriamente gestão peculiar, titularizadas pelos entes públicos que lhes administram.

Outro aspecto que pode ser utilizado para justificar a existência dos fundos e demonstrar a ausência de personalidade jurídica é a origem dos recursos que os compõem. Como referidos valores advêm de fontes diversas das normalmente utilizadas pelo Estado – as

⁹ O autor entende que os fundos são simples contas, sendo essa uma de suas características, divergindo do posicionamento dos José Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis. Entretanto, referidos instrumentos acabam por assinalar caracteres de contas (CONTI, 2001, p. 81).

fontes são diferentes das que incidem a tributação – necessitam de ferramenta também diversa, tendo os fundos essa função específica de aporte de valores, até que as somas sejam distribuídas aos que atenderem às exigências legais.

Embora as contribuições doutrinárias comunguem da opinião de que os fundos públicos não possuem personalidade jurídica, dentre essas, algumas entendem que possuem capacidade processual, ou seja, podem ser demandados em juízo e ser parte na defesa de seus interesses, enquadrando-se no que a doutrina civilista denominou de quase-personalidade, a exemplo do condomínio e da massa falida.

Embora não tenha *personalidade jurídica*, não sendo, pois, nem *fundação*, nem *corporação*, o *Fundo* é dotado de *personalidade judiciária*, podendo assim, figurar na relação jurídico-processual, como parte, autor ou réu, tal como a herança jacente, o condomínio em edifícios, a massa falida, a Câmara Municipal, o espólio, o consórcio. Desse modo, o *Fundo* pode estar em juízo, litigando em nome próprio, porque é titular de direito subjetivo, merecedor de proteção jurisdicional, quando contestado, negado ou desconhecido (CRETELLA JUNIOR, 1997, p. 3.718).

Conquanto, mais algumas opiniões coadunem com a anteriormente apresentada, não refletem a real essência dos fundos, pois tais institutos são figuras que não praticam qualquer espécie de ato jurídico, portanto, não podem ser demandados em juízo, nem tampouco serem autores em eventuais ações. A representação dos fundos é titularizada pelas pessoas jurídicas de direito público a quem a lei conferiu gestão peculiar dos valores arrecadados, sendo destas a competência para representá-los judicial e extrajudicialmente.

José Maurício Conti (2001, p. 80-81) apresenta estudo comparativo entre os fundos de participação e uma conta-corrente bancária, a fim de mostrar que pelas características comuns de ambos, há grande semelhança entre as respectivas figuras:

Há que se analisar, neste caso, não a conta-corrente sob a ótica de um contrato entre as partes, mas sim como uma figura autônoma. E, sob este prisma, a conta-corrente bancária configura um bem, um patrimônio, mas que não pratica, por si, qualquer ato jurídico. Trata-se de mera figura representativa de atos realizados por outras pessoas, estas sim com personalidade jurídica. Uma conta-corrente tem, de um lado, o correntista, titular de direitos sobre ela, e de outro, o banco, que administra a movimentação dos recursos que nela circulam. Que tipo de ato jurídico realiza a conta-corrente? Rigorosamente nenhum. Há atos praticados pelo banco, que movimenta seus recursos, realizando operações de crédito e débitos; há atos do correntista, que realiza e autoriza saques e depósitos; e de terceiros, pelos quais e em favor dos quais se operam saques e depósitos. Ou seja, há várias pessoas que praticam atos ligados à conta-corrente. Mas a conta-corrente não realiza atos. A conta-corrente não tem direitos. Se um saque indevido é realizado na conta-corrente, o prejuízo não é dela, e sim do correntista, titular dos direitos sobre esta conta, e ele é quem poderá reivindicar o que entender ser direito seu. Mas fará isto em seu próprio nome. Não será a conta-corrente a responsável por reivindicar quaisquer direitos. [...] O FPE e o FPM são como as contas-correntes. São figuras

representativas de atos realizados por terceiros. Juridicamente, são apenas objeto de direitos, não sujeitos de direitos, uma vez que não são capazes de realizar qualquer tipo de ato jurídico. (CONTI, 2001, p. 80-81)

Vale ressaltar que a apuração mais acurada permite dizer que, dependendo do objetivo de cada fundo podem ser constatadas diferenças na natureza jurídica. Assim, é necessário individualizar o fundo a ser analisado para chegar a uma conclusão mais adequada. No caso em apreço, pode-se dizer que o FNC possui características próprias, pois a composição dos recursos e destinação atendem à determinação legal, não havendo nenhuma autonomia em sua gestão, estando os valores sujeitos à administração e destinação a projetos previamente analisados pelo MinC, na qualidade de ente integrante da administração direta da União.

Após verificar a natureza jurídica do FNC, é forçoso, contudo, observar, não ser este titular de nenhum direito, não configurar qualquer tipo de pessoa jurídica, não celebrar ato jurídico, conseqüentemente, não assume nenhuma obrigação, e não está apto a figurar em relação processual como sujeito ativo nem passivo, o que lhe enquadra na conceituação geral de fundo público já esboçada.

2 O FUNDO NACIONAL DA CULTURA

Em seguida à verificação do conceito e natureza jurídica dos fundos públicos impõe adentrar especificamente no FNC e seus desdobramentos, tomando como parâmetro a Lei nº. 8.313/91 e o Decreto nº 5.761/06 que lhe regulamentou e estabeleceu a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC.

Inicialmente cumpre alertar para a terminologia do instrumento investigado. Conquanto, na maioria das vezes, a nomenclatura passe despercebida, é importante explicitar para que não surjam interpretações errôneas. Trata-se de um fundo público instituído com o objetivo de fomentar a cultura e não constituído por ela, daí o motivo pelo qual a Lei nº 8.313/91 utilizou a contração “da” e não a preposição “de”. Assim, com essa consideração inicial, é possível averiguá-lo sem qualquer equívoco, mesmo de natureza terminológica.

O reconhecimento da necessidade de existência dos fundos voltados à cultura é de fundamental importância para a execução de política pública para o setor comprometida com os princípios constitucionais, haja vista serem, os mesmos, instrumentos hábeis a garantir às manifestações culturais de menor expressão econômica a oportunidade de financiamento

público, uma vez que normalmente não interessam a iniciativa privada nem se enquadram na sistemática de outros mecanismos. Outro viés da cultura que pode ser abrangido pelos fundos públicos é a preservação do patrimônio, por também competir ao Estado e ser de interesse público. Justificando a existência dos fundos, Ana Carla Reis (2006, p. 154) apresentou posicionamento acerca da importância de referidos instrumentos voltados para o financiamento da cultura:

Ciente de que há projetos de grande importância para o desenvolvimento da produção cultural ou para a manutenção do patrimônio existente, que não despertam o interesse da iniciativa privada e muito menos têm sua distribuição assegurada, o governo criou os fundos públicos de cultura, estabelecidos por lei federal e por várias leis estaduais e municipais. Destinados a financiar projetos de interesse público, os fundos promovem iniciativas cuja área, tema ou retorno apresentam menor possibilidade de apetercer ao setor privado e constituem grande instrumento de promoção da democracia e da descentralização cultural em todo o país. (2006, p. 154)

A partir da compreensão da importância da cultura para o desenvolvimento do país, e, em decorrência, a percepção constitucional de que trata a CF/88, infere-se a exigência da intervenção do Estado nesse ramo, sendo premente a criação de ferramentas para a efetivação da Regra Maior. O FNC, ao lado de outros que integram o PRONAC – mecenato e FICART – é um dos instrumentos encontrados pelo legislador como meio de concretização dos objetivos voltados à cultura, agrupando recursos advindos de vários segmentos a serem aplicados em projetos que favoreçam o acesso de todos, indistintamente, à cultura.

É o FNC um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração. A indeterminabilidade de sua existência, torna possível a utilização dos recursos em projetos, ações e programas culturais propostos por interessados ou mesmo de iniciativa do MinC, que perduram ao longo do tempo, obedecendo as regras orçamentárias. Resta constatar se o FNC e seus objetivos atendem efetivamente o mandamento constitucional de acesso e fomento à cultura.

Resultou o FNC da transformação do Fundo de Promoção Cultural - FPC, instituído pela já revogada Lei nº 7.505/1986, e encampado pela Lei nº 8.313 de 1991, como um dos mecanismos do PRONAC, a fim de viabilizar o cumprimento de seus objetivos na esteira do mandamento constitucional.

Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 125-126), referindo-se ao surgimento do FNC, alerta sobre a dificuldade de entendê-lo, haja vista que ocorreu através da ratificação e

renomeação do FPC, criado pela Lei nº 7.505/86 e revogada tacitamente pela Lei nº 8.034/90 que proibia a concessão de quaisquer incentivos fiscais. Ademais, a estrutura dos fundos tem composições consideravelmente diversas. Com isso, vê-se que o art. 4º da Lei nº 8.313/91 ratificou o FPC, passando a denominá-lo de FNC, quando na realidade este acolheu características próprias e diversas, traçadas pela Lei nº 8.313/91.

Em 27 de abril de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.761 regulamentando a Lei nº 8.313/91 e estabeleceu a sistemática de execução do PRONAC, o qual revogou o Decreto nº 1.494/95 que tratava da matéria. O primeiro diploma legal referido encontra-se em vigor até os dias atuais, sendo o capítulo II destinado às disposições do FNC.

O objetivo do Decreto é disciplinar o modo de execução do PRONAC, instituído pela Lei nº 8.313/91, como programa de apoio à cultura apto a “captar e canalizar recursos para o setor”, no qual foram previstos os atuais mecanismos de financiamento cultural do país. Hodiernamente as bases legais do programa estão reunidas principalmente na Lei e no Decreto e em outros atos normativos, como portarias e instruções normativas.

2.1 Os objetivos do Fundo Nacional da Cultura e sua relação com os Princípios Constitucionais Culturais

Os princípios exercem importante papel no mundo jurídico, como instrumentos de representação dos valores sociais que passam a compor o direito positivo. Servem de orientação na atividade de busca e alcance do sentido das normas, ou seja, fundamentam a interpretação das leis, e, ainda, auxiliam como elemento integrador do direito. Entretanto, na percepção de José de Albuquerque Rocha (2007, p. 28), os princípios não possuem apenas essas funções, sendo a mais importante a de “valorar a realidade, é atribuir-lhe um valor, a indicar ao intérprete ou ao legislador que a realidade deve ser tratada normativamente de acordo com o valor que o princípio lhe confere.”

Sobre os princípios, Robert Alexy (2008, p. 90) entende são “*mandamentos de otimização*”, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”.

Assim, pode-se dizer que os princípios são prescrições que sempre permeiam o mundo jurídico por servirem de fundamento aos vários fenômenos do Direito, mas que na

atual fase do constitucionalismo ganharam relevo, sendo as Constituições, na condição de norma maior, seu repositório natural. Deste modo, a CF/88 foi impregnada deles, e, explícitos ou não, estão presentes desde o artigo de abertura, constituem o Título I, bem como foram disseminados por todo o corpo constitucional.

Na seção da cultura não poderia ser de outro modo. Entretanto, diferentemente do que fez com os princípios estruturantes e os demais, a CF/88 não os explicitou, deixando ao intérprete a árdua tarefa de inferi-los. Nessa missão, baseado na doutrina de Peter Häberle (1997, p.11), todos os indivíduos que compõem a sociedade são aptos a interpretá-la, já que fazem parte de “um círculo muito amplo de interpretação pluralista”. Segundo o alemão, a interpretação não é missão restrita apenas aos órgãos estatais específicos definidos na Constituição, cabe também ao cidadão essa tarefa, que surgiu da necessidade de maior adequação da Lei Maior com a realidade. Assim, é possível extrair do arcabouço principiológico explícito da CF/88 outros que não foram claramente citados, mas decorrem do espírito constitucional adotado.

Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 43), imbuído de aguçado espírito hermenêutico, enveredou-se pela carga axiológica adotada pela Lei Maior, juntamente com o conjunto de normas sobre cultura, e findou identificando os seguintes princípios: Princípio do Pluralismo Cultural e da Universalidade, Princípio da Participação Popular, Princípio da Atuação Estatal como Suporte Logístico e Princípio do Respeito à Memória Coletiva.¹⁰

Funda-se o Princípio do Pluralismo Cultural no respeito à diversidade cultural brasileira no sentido de não privilegiar nenhuma manifestação de cultura em detrimento de outra, independentemente de sua origem, além de todas as expressões culturais possuírem a mesma importância enquanto objeto de proteção e garantia estatal. O Princípio da Universalidade estaria umbilicalmente ligado ao Pluralismo Cultural, por garantir o amplo exercício dos direitos culturais, sem qualquer exclusão. Pelo Princípio da Participação Popular conferiu à CF/88 o direito ao cidadão de participar dos rumos da política cultural, seja individualmente ou por representação. O Princípio do Respeito à Memória Coletiva impõe a obrigação institucional de guarda e proteção da história coletiva por servir de referencial as presentes e futuras gerações. O Princípio da Atuação Estatal, como Suporte Logístico, consiste na obrigação que possui o Estado de acolher todas as manifestações culturais e

¹⁰ Os princípios foram identificados pelo autor em sua obra *Direitos culturais como direitos fundamentais*, sendo o tema aprofundado em “Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988”, do mesmo autor.

viabilizá-las para que sejam desenvolvidas satisfatoriamente sem que isso implique intervenção no conteúdo.

O último Princípio exprime, segundo Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 50), a opção constitucional pelo Estado-mínimo no sentido democrático e não econômico-liberal, o que garante a pluralidade cultural e, conseqüentemente, a não intervenção nas expressões culturais, sendo a referida abstinência consectário da própria democracia.

A partir do reconhecimento constitucional da cultura como direito de todos e dever do Estado de proteção e garantia, as regras infraconstitucionais, acerca da política cultural, proteção do patrimônio e afins, devem estar em perfeita consonância com a norma maior; por conseguinte, os princípios culturais deduzidos exercem papel relevante na verificação do cumprimento do preceito.

O FNC como instrumento de política cultural disciplinado pela Lei Rouanet, possui finalidades próprias que merecem ser apreciadas, a fim de constatar a coerência com os princípios constitucionais culturais. Consoante determina o art. 4º, os objetivos consistem em captar e destinar recursos para projetos culturais em conformidade com as finalidades do PRONAC, bem como: estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos; favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional; apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área cultural, a criatividade e a diversidade cultural brasileira; favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimento às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e desenvolvimento com recursos próprios.¹¹

Da verificação dos fins acima descritos se percebe a identificação, ainda que na maioria das vezes meramente formal, com os princípios constitucionais culturais implícitos. O primeiro Princípio decorrente é o da Atuação Estatal como Suporte Logístico, que determina a ingerência do Estado apenas na oferta de apoio através de políticas públicas, haja vista serem as práticas culturais legitimamente da sociedade e dos indivíduos. Pelos objetivos, vê-se que

¹¹ Art. 4º da Lei 8.313/91.

os verbos utilizados na norma, impõem que o Estado atue estimulando, apoiando, favorecendo, sem, entretanto, determinar o conteúdo das expressões.

Vislumbra-se também, o Princípio do Pluralismo, da Universalidade e o da Participação Popular, por garantir a todos a participação e o pleno exercício dos direitos culturais, haja vista as representações advirem do homem, quer individual ou em conjunto. Corroborando ainda, em atendimento à forma federativa do Estado brasileiro, o incentivo e a garantia de apoio a projetos para as diferentes regiões do país, o que demonstra o reconhecimento da diversidade cultural pátria e a preocupação com a regionalização da cultura. O Princípio do respeito à memória coletiva é cumprido na medida em que objetiva acolher e desenvolver projetos que têm por fim resguardar fatos pretéritos que interessem à história da formação da sociedade brasileira, o que se vislumbra com a guarda de documentos, a criação de museus, bibliotecas, incentivo às pesquisas de fatos históricos, dentre outros.

Pelo confronto anterior, nota-se que os objetivos do FNC delineados pela Lei nº 8.313/91, atendem aos princípios culturais implícitos. Cumpre, verificar, outrossim, se o Decreto nº 5.761/06, que regulamentou a Lei, considera-os da mesma forma. De pronto, vê-se que o art. 1º, referiu-se expressamente aos princípios constitucionais e aos culturais, determinando que os programas, projetos e ações culturais fossem concretizados de modo ao atender o preceito maior.¹² No art. 2º cuidou o legislador de utilizar as expressões verbais valorizar, estimular, viabilizar, promover, incentivar, fomentar, desenvolver, apoiar, impulsionar e contribuir, todas como finalidades dos programas, ações e projetos a serem empreendidos na execução do PRONAC.¹³ Com essa variedade de alvos a serem atingidos na

¹² “Art. 1º. O Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC desenvolver-se-á mediante a realização de programas, projetos e ações culturais que concretizem os princípios da Constituição, em especial seus arts. 215 e 216, e que atendam às finalidades previstas no art. 1º e a pelo menos um dos objetivos indicados no art. 3º da Lei nº 8.313/91, de 23 de dezembro de 1991.”

¹³ “Art. 2º. Na execução do PRONAC, serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades: I - valorizar a cultura nacional, considerando suas várias matrizes e formas de expressão; II - estimular a expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades que compõem a sociedade brasileira; III - viabilizar a expressão cultural de todas as regiões do País e sua difusão em escala nacional; IV - promover a preservação e o uso sustentável do patrimônio cultural brasileiro em sua dimensão material e imaterial; V - incentivar a ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais; VI - fomentar atividades culturais afirmativas que busquem erradicar todas as formas de discriminação e preconceito; VII - desenvolver atividades que fortaleçam e articulem as cadeias produtivas e os arranjos produtivos locais que formam a economia da cultura; VIII - apoiar as atividades culturais de caráter inovador ou experimental; IX - impulsionar a preparação e o aperfeiçoamento de recursos humanos para a produção e a difusão cultural; X - promover a difusão e a valorização das expressões culturais brasileiras no exterior, assim como o intercâmbio cultural com outros países; XI - estimular ações com vistas a valorizar artistas, mestres de culturas tradicionais, técnicos e estudiosos da cultura brasileira; XII - contribuir para a implementação do Plano Nacional de Cultura e das políticas de cultura do Governo Federal; e XIII - apoiar atividades com outras finalidades compatíveis com

atuação estatal, certamente os princípios culturais deixam de pertencer a campo das conjecturas e passam a fazer parte do domínio da execução das políticas públicas.

2.2 Origem dos recursos do FNC e operacionalização de apoio a projetos culturais

Os fundos públicos são constituídos de receitas especificadas por lei, advindas de uma ou de várias fontes, podendo ser próprias ou transferidas de outras áreas. Desta feita, as fontes que alimentam o FNC estão previstas no art. 5º da Lei nº 8.313/91, como sendo as procedentes dos recursos do Tesouro Nacional; doações, observando a legislação vigente; legados; subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; saldos não utilizados na execução de projetos de mecenato; devolução de recursos de projetos de mecenato; um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais a que se refere a Lei nº 8.167/91 (*Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR; Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM e Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo – FUNRES*), obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional; três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares e cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios (redação dada pela Lei nº 9.999 de 2000); reembolso das operações de empréstimos realizados através do Fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, preserve-lhe o valor real; resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria; conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (*atualmente divididos em dois Ministérios: o da Fazenda e o do Planejamento*), observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil; saldo de exercícios anteriores e recursos de outras fontes.¹⁴

Observa-se que o legislador buscou captação e concentração de recursos de diversos segmentos estatais a fim de prover o fundo, havendo variação do montante disponível a ser aplicado, na medida em que possua disponibilidade de suas fontes e em virtude das especificidades de cada uma delas.

os princípios constitucionais e os objetivos preconizados pela Lei no 8.313, de 1991, assim consideradas pelo Ministro de Estado da Cultura.”

¹⁴ Art. 5º da Lei 8.313/91.

Com esse cabedal de fontes, o FNC se apresenta como o mecanismo cultural com o maior número delas, fazendo presumir ser o que mais detenha numerário para aplicar em ações culturais, o que será verificado adiante. Entretanto, mesmo com tantas fontes de recursos, os valores não são distribuídos aleatoriamente, os projetos precisam submeter-se a seleção abalizada em critérios legais. Perante tal realidade, o descarte de proposições submetidas à apreciação é inevitável, restando ao Estado buscar meios alternativos de provê-los, sob pena de inviabilizar certas manifestações culturais.

Os objetivos do PRONAC e os do próprio Fundo devem ser atendidos quando do exame dos projetos, haja vista não ser aceitável distribuir dinheiro público sem o cumprimento das exigências legais.

Vale dizer, ainda, que tais valores, por determinação legal, não podem ser utilizados para despesas de manutenção administrativa do MinC, a não ser para a aquisição ou locação de equipamentos e bens necessários ao cumprimento das finalidades do próprio Fundo.¹⁵ Entretanto, as instituições vinculadas e supervisionadas pelo Ministério podem ter seus trabalhos financiados com recursos do FNC, como, por exemplo, a Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, dentre outras, e ainda estão dispensadas de apresentar contrapartida aos recursos que servirão para execução de seus projetos e ações culturais.¹⁶ Assim, a vedação legal acaba não sendo cumprida e os recursos do FNC são utilizados em instituições diretamente ligadas ao Ministério da Cultura.¹⁷

A fim de disciplinar o recolhimento das receitas relativas ao FNC, foi editada pelo Departamento da Receita Federal a Instrução Normativa DRF/SFN nº 85, de 03.07.92, a qual determinou que a receita correspondente a três por cento da arrecadação bruta das loterias federais será recolhida pela Caixa Econômica Federal, até o décimo dia útil do mês subsequente ao em que ocorreu a arrecadação. As demais receitas serão recolhidas ao Tesouro Nacional, mediante a utilização de Documento de Arrecadação da Receita Federal – DARF, observadas as disposições previstas no normativo.¹⁸

¹⁵ Art. 4º § 6º da Lei 8.313/91 com redação dada pela Lei nº 9.874/99.

¹⁶ Exceção à regra do art. 6º da Lei 8.313/91 determinada pelo § 2º do art. 13 do Decreto 5.761/06.

¹⁷ O Ministério da Cultura possui algumas autarquias e fundações vinculadas a sua estrutura, tais como: o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Agência Nacional do Cinema – ANCINE, Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM; as fundações são: Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE e Fundação Biblioteca Nacional – FBN.

¹⁸ Instrução Normativa nº 85 de 03.07.92.

A operacionalização dos apoios culturais através do FNC poderá ser efetivada de duas formas: disponibilização de verba a fundo perdido, ou seja, através de empréstimos não-reembolsáveis, para pessoas físicas e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos e que tenham no mínimo três anos de atividades na área cultural, conforme o artigo 18, V, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008;¹⁹ por meio de concessão de empréstimos reembolsáveis²⁰; para pessoas físicas ou entidades sem fins lucrativos, excluindo-se a possibilidade de pessoas jurídicas com fins lucrativos serem beneficiadas com esse tipo de financiamento.²¹

Os empréstimos reembolsáveis deverão ser concedidos através de agentes financeiros credenciados pelo MinC, que em conjunto definirão, ainda, a taxa de administração (não superior a três por cento dos recursos disponíveis para financiamento), os prazos de carência para devolução dos recursos, os juros limites, as espécies de garantias exigidas e as formas de pagamento, todas devidamente submetidas ao crivo do Banco Central do Brasil.²² Com o fito de atender ao preceito legal, o Governo Federal deverá estimular o credenciamento de instituições financeiras de caráter oficial que possuam ou criem pastas voltadas a projetos na área da cultura, levando em conta o caráter social da iniciativa e a importância para o desenvolvimento do setor no país.²³

Outra peculiaridade dos financiamentos reembolsáveis é que os subsídios concedidos através deles deverão ser apurados para compor o rol dos benefícios creditícios e financeiros integrantes das informações complementares da Lei Orçamentária Anual.²⁴

O Decreto nº 5.761/06, no *caput* do art. 10, determinou a observação do plano anual do PRONAC para a utilização dos recursos do FNC, podendo ser através de recursos não-reembolsáveis – os conhecidos empréstimos a fundo perdido – visando à utilização em programas, projetos e ações culturais de pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos, atendendo à regra de apoio não reembolsável. É possível, também, financiamentos

¹⁹ Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008 que estabelece normas para execução no disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

²⁰ No glossário do MinC, **Financiamento reembolsável** - modalidade de financiamento pela qual um agente financeiro credenciado pelo ministério concede um empréstimo de recursos oriundos do FNC, com juros subsidiados, para a execução de um projeto, programa ou ação cultural. Pode ser utilizado por pessoas físicas, ou jurídicas com fins lucrativos.

²¹ Art. 5º da Lei 8.313/91. No art. 7º a Lei exige que seja estimulada a criação de programas de empréstimos reembolsáveis.

²² Art. 10 § 2º do Decreto nº 5.761/06.

²³ Art. 6º e 7º da Lei 8.313/91.

²⁴ Art. 10 § 7º do Decreto 5.761/06.

reembolsáveis para programas, projetos e ações culturais de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos, por meio de agentes financeiros credenciados pelo MinC; bolsas de estudo, de pesquisa e de trabalho também poderão ser concedidas a pessoas físicas, com o intento de realizarem cursos de desenvolvimento de projetos no Brasil ou no exterior; concessão de prêmios; o custeio de passagens e ajuda de custos para intercambio cultural, no Brasil ou no exterior; a transferência a Estados, Municípios e Distrito Federal para desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos; e por fim, na esfera da discricionariedade do Ministério da Cultura, outras situações que se enquadrem nos arts. 1º e 3º da Lei nº 8.313/91 poderão ser definidas para a utilização do numerário do FNC.²⁵

A transferência da verba ocorre, como regra geral, no percentual de até 80% do valor total do plano apresentado e devidamente aprovado pelo MinC, mediante proposta da Comissão do Fundo, condicionada à comprovação do proponente de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, que não precisa ser exclusivamente em dinheiro, podendo ser em serviços e/ou bens, desde que possam ser avaliados economicamente, incluindo aí os prestados ou empregados pelo próprio autor do projeto.²⁶ Sobre esse aspecto, o Decreto nº 5.761/06 vedou a utilização de incentivos fiscais previstos para a contrapartida, como maneira de impedir que mais de um mecanismo de fomento à cultura seja utilizado no custeio de um único projeto.

Não obstante o financiamento esteja limitado ao teto máximo de 80%, houve preocupação do legislador em fixar a contrapartida a ser oferecida pelo beneficiário, a fim de garantir que a execução do projeto não seja inviabilizada por ausência do numerário previsto. Dessa forma, com a comprovação dos recursos suficientes em sua totalidade (financiamento e contrapartida) o projeto cultural poderá ser levado a efeito sem risco de inoperância por falta de meio pecuniário.

Todavia, o Decreto previu a dispensa da contrapartida sempre que os recursos que compõem o FNC tenham sido depositados com destinação específica na origem, ou seja, na hipótese de depósitos já direcionados a determinados projetos culturais. Outra exigência legal é de o depósito corresponder ao custo total do projeto e ter sido identificado pelo doador ou

²⁵ Art. 10 do Decreto 5.761/06.

²⁶ Art. 6º da Lei 8.313/91.

patrocinador. Ainda podem ter a contrapartida dispensada os programas, projetos e ações nominados pelo autor de emendas aditivas ao orçamento do FNC, mesmo que o beneficiário seja órgão federal e desde que o valor da emenda corresponda ao custo total do projeto.²⁷

Sobre a exceção legal da contrapartida, Francisco Humberto Cunha Filho (2004, p. 128) exemplificou que “consiste na possibilidade legal de um contribuinte do imposto de renda destinar doação ao FNC, vinculando-a a um projeto específico. Neste caso, a doação é superior a 80% do total do projeto, a contrapartida do proponente será aquilo que falta para integralizar os 100%.”

Em 06 de março de 2007, foi editada a portaria nº 9 pelo Ministro da Cultura, dispondo sobre o credenciamento de instituições financeiras oficiais e sobre as contas correntes que receberão recursos vinculados a projetos culturais de que trata a Lei nº 8.313/91, sendo a Caixa Econômica Federal credenciada para a centralização da abertura das contas correntes específicas, em nome dos beneficiários, para o recebimento dos recursos provenientes do FNC.²⁸

A portaria determinou ainda que, para cada projeto o MinC abrirá, em momentos distintos, duas contas correntes específicas, sendo a primeira denominada conta corrente vinculada, com a função de centralizar os recursos captados pelo proponente, identificada pelo CPF ou CNPJ do depositante e de movimentação exclusiva do MinC, que autorizará o desbloqueio quando atendidas as formalidades legais; a segunda conta, denominada de livre movimentação, receberá créditos oriundos de transferências provenientes da conta corrente vinculada. Os recursos dessa conta só poderão ser utilizados no objeto do projeto, e, caso haja valores resultantes de aplicação de disponibilidades nessa conta, deverão ser transferidos para a conta vinculada ou mesmo utilizados no projeto respectivo.²⁹

Pela verificação do arcabouço legal que disciplina o FNC, deduz-se que todos os projetos culturais, que busquem para sua implementação apoio estatal através dos recursos do Fundo, terão obrigatoriamente que o pleitear junto ao MinC, submetendo-se às exigências legais e burocráticas. Nesse sentido, a simplificação do procedimento é imprescindível, haja vista que o não atendimento às formalidades impede a aprovação do projeto e inviabiliza o repasse das verbas, tornando, conseqüentemente, a iniciativa cultural inexecutável.

²⁷ Art. 13 do Decreto 5.761/06.

²⁸ Portaria nº 9 de 06 de março de 2007.

²⁹ Portaria nº 9 de 06 de março de 2007. Itens a, b, c e d.

A concentração de recursos em um fundo, em vez de distribuição dos mesmos, dificulta a contemplação de apoio a projetos em razão de aspectos operacionais. Como exemplo, pode-se citar o caso de artistas com pouco ou nenhum recurso ou até mesmo conhecimento técnico suficiente para elaborar projetos e pleitear verbas³⁰. Caso houvesse uma distribuição equitativa dos recursos acumulados pelo FNC para os Municípios e Estados, baseada em números concretos de demandas culturais locais, independentemente de projetos pontuais, dentre outros critérios, essas ações seriam contempladas e não haveria desperdício de talentos nos mais recônditos lugares do país. A encampação pelo Estado de projetos que estimulem e oportunizem o fomento às atividades culturais, pouco atraentes do ponto de vista mercadológico e as que desenvolvem aptidões naturais em pessoas sem perspectiva financeira, é um dos sustentáculos constitucionais referente à cultura, consoante depreende-se da leitura do art. 215 da Lei Maior.

2.3 Administração dos recursos do FNC

Os fundos públicos, por serem instrumentos de captação de recursos para aplicação em finalidades específicas, a serviço do Estado na execução de políticas públicas em determinadas áreas, necessitam de administração própria e diferenciada. O FNC, em razão de possuir natureza contábil, ou seja, ter como funções orientar, controlar e registrar a administração econômica dos valores arrecadados, não dispensa gestão especializada.³¹ É administrado pelo MinC, conforme determinação legal, para cumprimento do Programa de Trabalho Anual da pasta, sob a gestão do Ministro, a quem compete o recebimento da proposta de projeto, acompanhada de dados concretos e documentação pertinente.³²

Admitida a proposição, esta é encaminhada para análise da área de produção cultural correspondente, que pode ser de artes integradas, artes cênicas, artes visuais, audiovisual, patrimônio cultural, humanidade, música e outros.

Após a instrução do pleito, devidamente direcionado ao Ministro da Cultura, este é, conforme a área de atuação, encaminhado à respectiva secretaria, passando a ser avaliado sob

³⁰ A complexidade técnica imposta pela Lei é de tal magnitude que existem escritórios de advocacia especializados em instruir projetos a fim de pleitearem apoio cultural, o que comprova a dificuldade de acesso a todos indistintamente, ferindo o direito fundamental à cultura.

³¹ No glossário do MinC **Fundo de natureza contábil** é o fundo constituído por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional; o Fundo Nacional da Cultura é um fundo de natureza contábil.

³² O § 1º do artigo 4º da Lei 8.313/91 com a redação dada pela Lei nº 9.874/99 modificou o teor do parágrafo, suprimindo a participação do comitê constituído por Diretores SEC/PR e dos presidentes das entidades supervisionadas para determinar que a administração do FNC compete ao Ministério da Cultura sob a gerência do titular da pasta.

os critérios de disponibilidade de verba e prioridade do segmento. Na sequência receberá parecer do responsável setorial e será enviado ao Ministro, que proferirá decisão final. Urge salientar que, independentemente de concordar com a opinião técnica anteriormente proferida, o Ministro aprovará ou não o projeto, o que certamente poderá redundar em escolhas destituídas de interesse cultural relevante, haja vista o não acolhimento à opinião técnica pertinente.

Conquanto se privilegie a gestão democrática na análise de projetos culturais para fins de contemplação pelo FNC, constata-se que a aprovação se dá mediante decisão única e vinculante do Ministro da Cultura, podendo, assim, atender a critérios meramente subjetivos, o que de certa forma não corresponde a preceito constitucional, nem democrático.

Posteriormente à aprovação, é celebrado um convênio com o proponente, e direcionados os recursos, o projeto passa à fase de execução, durante a qual será acompanhado e avaliado por secretarias do MinC, sendo a verba submetida à fiscalização, velando para que o dinheiro público seja realmente aplicado nos objetivos anteriormente definidos.

Além das propostas culturais advindas de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que busquem financiamentos do FNC – há as chamadas propostas culturais de demanda espontânea – que advém diretamente da sociedade – é possível que os programas partam de iniciativa própria do MinC. Neste caso, os programas setoriais são sugeridos, ao reconhecer a importância de ação cultural específica para o desenvolvimento de determinado segmento, que é feito por uma das secretarias do Ministério, através de editais.

Objetivando avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que busquem a utilização de recursos do Fundo, o Decreto nº 5.761/06 instituiu a Comissão do FNC³³, com a função de subsidiar a aprovação final do projeto pelo Ministro da Cultura. A Comissão é presidida por ele, que a integra juntamente com os titulares das diversas secretarias ministeriais, com os presidentes das entidades vinculadas e um representante que compõe o gabinete da pasta.³⁴

Inicialmente, com a concepção da Lei nº 8.313/91, a administração do FNC competia ao colegiado formado pelo titular da Secretaria da Cultura da Presidência da República –

³³ Informações retiradas do *site* do Ministério da Cultura.

³⁴ Art. 10 e 15 do Decreto 5.761/06.

SEC/PR³⁵ sob sua gestão, assessorado por um comitê constituído dos diretores da mesma secretaria e dos presidentes das entidades supervisionadas com a função de cumprir o Programa de Trabalho Anual previamente aprovado pela CNIC.³⁶ Entretanto, a administração do FNC deixou de competir a um órgão colegiado, embasado pela aprovação dos trabalhos de outra comissão (CNIC), e passou a ser exclusivamente do Ministro da Cultura. Apenas com o Decreto nº 5.761/06, foi disciplinada a Comissão do FNC antes referida, restabelecendo o cunho democrático na avaliação e seleção de projetos culturais candidatos a financiamento pelo FNC.

A determinação legal de instituição de uma comissão formada por representantes de vários segmentos da sociedade atende ao preceito constitucional de que o Poder Público deverá, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural.³⁷ Da referida norma, conjuntamente com outras de natureza constitucional que preveem a participação popular em Comissões e Conselhos, e com o inciso LXXIII do artigo 5º da CF/88, foi extraído o Princípio Cultural da Participação Popular, anteriormente referido, como sendo o direito que todos possuem de tomar parte nos rumos da política cultural pátria. Diante disto, a instituição da CFNC como órgão colegiado apto a elaborar, opinar, apreciar, avaliar e escolher programas culturais que objetivem financiamento pelos recursos do fundo, denota o interesse do legislador na execução de gestão democrática na direção dos financiamentos requestados ao FNC.

Ainda na seara da administração do FNC, impõe dizer, que, a Lei Rouanet e o Decreto nº 5.761/06 não previram nenhuma forma de controle dos resultados da aplicação de verbas do FNC, no que pertine ao público ao qual está direcionada a manifestação cultural, ou seja, não há previsão legal de nenhum estudo voltado para os efeitos sociais da obra financiada, principalmente acerca da receptividade e participação do público.

Justifica-se referido estudo dos impactos da obra cultural na hipótese de ampliação do fomento, haja vista a boa aceitação da obra, afinal de contas a manifestação cultural destina-se à comunidade, que possui participação garantida constitucionalmente.

³⁵ A Lei nº 8.313/91 se refere à Secretaria da Cultura da Presidência da República – SEC/PR. Tal referência se justifica ter sido a Lei criada na época em que o Ministério da Cultura foi rebaixado à condição de secretaria ligada à Presidência da República, sendo o secretário o gestor. Atualmente, interpreta-se a alusão como sendo Ministério da Cultura gerido pelo Ministro.

³⁶ § 1º do art. 4º da Lei 8.313/91 com a redação modificada pela Lei 9.874/99.

³⁷ O § único do art. 215 prevê que o “Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro [...]”

Estudos acerca de resultados concretos obtidos por projetos contemplados pelo FNC e da efetividade do mesmo dão conta de que a maior parte dos beneficiários são Prefeituras Municipais e entidades ligadas ao MinC; concluem ainda que há, dependendo do ano, variação de verba. A maior parte das verbas é destinada a entidades das Regiões Sul e Sudeste. Os projetos apresentados advém, principalmente, de manifestações artísticas de médio e grande porte, e há desconhecimento ou consideram a Lei Rouanet e Lei Mendonça (Lei nº 10.932/90), que instituiu incentivo fiscal à cultura para a cidade de São Paulo) e seus mecanismos, complicada e de aplicabilidade confusa.³⁸

Portanto, constata-se que, embora haja legislação própria disciplinando o mandamento constitucional, e que tenha havido a adequação necessária aos Princípios Constitucionais culturais, o FNC carece, apesar disso, de ajustes e esclarecimentos que podem ser traduzidos em objetividade de critérios, a fim de se ter uma política pública efetiva que proporcione o real acesso e fomento à diversidade cultural.

2.4 Fiscalização e prestação de contas dos recursos do FNC

Toda a atividade da administração pública está sujeita à lei, impondo também a esse controle legal a necessidade de fiscalização. Assim, todos os que arrecadam, gerenciam dinheiro, bens e valores públicos, e toda a atividade financeira do Estado, estão sujeitos a mesma.

Os recursos do FNC, na condição de receita pública, estão sujeitos à fiscalização e à prestação de contas, por parte dos que os utilizam. A atividade de fiscalização restringe-se à verificação do cumprimento de exigências impostas por quem possua legitimidade para tal, materializando-se através do exame da prestação de contas dos recursos utilizados.

A imposição constitucional de fiscalizar e controlar o emprego dos recursos públicos tem como fundamento a necessidade de transparência e planejamento na utilização de verba pública e o atendimento aos objetivos legais que permitiram seu uso. Para tanto, a Lei nº 4.320/64 tratou do controle e da execução orçamentária, assim como a Lei nº 101/2000 disciplinou a Responsabilidade Fiscal como um dos princípios da gestão pública, de modo

³⁸ A pesquisa foi realizada pela escritora Cristiane Garcia Olivieri (2004, p. 127) em monografia intitulada: Patrocínio na Cidade de São Paulo – Usos da Lei Mendonça, na qual analisou aspectos da Lei Mendonça em consonância com a Lei Rouanet e seus mecanismos. Referida pesquisa foi tratada em obra da mesma autora já citada nesse trabalho.

que o agente público, no trato com os recursos, tenha ciência de que faz parte de uma ordem de preservação de valores sociais, incluídas aí, a probidade e a boa-fé.

Na mesma linha, a Lei nº 8.313/91 cuidou de determinar a maneira pela qual os recursos do FNC, destinados a financiamento de projetos culturais - seja pela demanda espontânea ou através dos convênios - devem ser fiscalizados, sem prejuízo da legislação vigente aplicada à espécie.

Dispôs a Lei que, ao final da execução, todos os projetos serão, no prazo de seis meses, submetidos à avaliação pelo MinC, objetivando investigar se os recursos foram fielmente aplicados nas finalidades anteriormente aprovadas.³⁹ O conveniente deverá justificar a correta aplicação dos recursos – que será demonstrada por análise técnico-contábil e a satisfatória realização do projeto cultural. Vale salientar que tal prestação de contas será realizada em todos os programas culturais que tenham sido beneficiados com os recursos do FNC, independentemente do tipo de projeto, do volume de dinheiro e de quaisquer outras peculiaridades.⁴⁰

Como forma de punir os beneficiados que não atenderam às exigências legais e aos objetivos do projeto, previu a Lei que, em sendo constatado desvio de finalidade dos recursos, será aplicada a penalidade de inabilitação para o pleito de novas verbas pelo prazo de três anos, contados a partir do término da avaliação final, dependendo ainda de reavaliação do MinC outras possíveis solicitações, sem prejuízo das sanções penais que porventura possam incidir.

Da decisão que inabilitou o proponente a receber novos recursos, por não ter atendido às finalidades legais, cabe pedido de reconsideração ao Ministro da Cultura, que poderá rever a decisão.⁴¹ Contraditoriamente, a Lei atribui ao Ministro a função de conceder os recursos; exercer a fiscalização; se, porventura, constatar irregularidade na aplicação da verba, tornar o beneficiário inábil a pleitear novos recursos por tempo determinado; e, ainda, apreciar os pedidos de reconsideração de inabilidade os quais ele próprio concedeu.

Com essa peculiaridade, nota-se que a Lei quis atender ao preceito constitucional do contraditório e ampla defesa com os meios e recursos inerentes, mas não determinou a criação de nenhuma outra instância para apreciar os pedidos de reconsideração, deixando essa função ao próprio Ministro que anteriormente decidiu pela inabilidade. Assim, cabe a reflexão sobre

³⁹ § 1º do art. 20 da Lei nº 8.313/91.

⁴⁰ § 7º do art. 4º da Lei nº 8.313/91.

⁴¹ § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313/91.

quais motivos levariam o Ministro a rever sua decisão e tornar hábeis a pleitear novos recursos os responsáveis por projetos que anteriormente foram qualificados como inaptos. Inicialmente, vislumbra-se que seria possível a revisão por preterição a alguma formalidade legal ou até mesmo por aspectos que tenham passados despercebidos na decisão. No entanto, reconsiderações no mérito da decisão podem ser destituídas de fundamento legal.

Além da fiscalização exercida pelo MinC, todo e qualquer beneficiado pelos recursos do FNC está sujeito ao controle externo do Tribunal de Contas da União, na conformidade do parágrafo único do artigo 70 da CF/88.

O controle das contas públicas pode ser interno ou externo, conforme classificação constitucional. O primeiro é a fiscalização exercida “pelo sistema de controle interno de cada Poder”, determinando o art. 74 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham o seu próprio controle. A avaliação final a ser efetuada nos projetos, estabelecida pelo § 7º da Lei nº 8.313/91, caracteriza-se como uma forma de controle interno, haja vista ter como objetivo constatar se os recursos despendidos foram aplicados corretamente, ou seja, se as finalidades apresentadas inicialmente, quando da aprovação do projeto, foram cumpridas fielmente.

Os recursos do FNC ainda são submetidos ao controle externo, que é executado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, que detém competência para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. A fiscalização e o julgamento não possuem caráter jurisdicional, visto que o órgão possui somente função administrativa.

Na competência que lhe foi determinada pela CF/88, a que pertine aos valores do Fundo empregados em projetos culturais, encontra-se ordenada no inciso II do art. 71, sendo o julgamento atribuição do Tribunal de Contas da União, haja vista tratar-se de valores administrados pela União, e, na conformidade do parágrafo único do artigo 70, toda e qualquer pessoa que gere essa espécie de recursos deverá passar pelo crivo do TCU.

Referido julgamento é feito em momento posterior à despesa realizada, possui caráter técnico e administrativo. Nessa oportunidade, serão avaliadas, sob o prisma da legalidade e, ao final, julgadas procedentes ou improcedentes, sendo no último caso, aplicadas “sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

A Lei nº 8.313/91 determinou, ainda, que o TCU incluía análise sobre avaliação dos valores despendidos pelo FNC no parecer prévio anual das contas do Presidente da República.⁴² Nesse sentido, ano a ano, no relatório das contas do governo há seção dedicada à cultura, onde serão avaliados o orçamento anual da pasta, os recursos advindos dos mecanismos da Lei nº 8.313/91 e os da Lei nº 8.685/ 93 – Lei do Audiovisual e o comportamento do numerário nas diversas áreas. Nessa avaliação o TCU observa todos os resultados e apresenta recomendações e providências ao MinC que deverão ser tomadas a fim de atender às exigências legais. No relatório do ano seguinte, o TCU analisa as justificativas apresentadas, fazendo referência expressa às medidas adotadas, a fim de suprir as deficiências, e seu posicionamento acerca das mesmas.

Por todo o exposto, vê-se que o motivo que fundamenta a criação do FNC reside na necessidade de acolher financeiramente ações, programas e projetos culturais que não interessam ao mercado, mas que por serem iniciativas harmonizadas na delimitação dos direitos culturais, estão em condições de receberem apoio do Estado. Entretanto, por vezes constata-se o desinteresse estatal no cumprimento do seu dever, seja enquanto regulador de normas que disciplinam a matéria, ou mesmo quando afasta-se da obrigação de fomentar as demandas que lhe são adstritas.

Assim, conclui-se que o FNC caracteriza-se como um fundo público de finanças, que não possui natureza jurídica própria, sendo diretamente subordinado ao Ministério da Cultura a quem compete a administrá-lo, tendo receita advinda de fontes pré-determinadas na Lei e sua utilização vinculada à despesa específica, que compõem o orçamento do Estado. É possível constatar, ainda, que os objetivos do FNC podem ser relacionados aos princípios constitucionais culturais implícitos, como o Princípio do Pluralismo Cultural e da Universalidade, Princípio da Participação Popular, Princípio da Atuação Estatal como Suporte Logístico e Princípio do Respeito à Memória Coletiva, na medida em que financiam projetos que enquadram-se nos preceitos culturais adotados pela CF/88. Essa adequação objetiva, ainda, a materialização do direito social à cultura previsto constitucionalmente.

Finalmente, a partir desta investigação pode-se confirmar a importância do FNC para a efetivação do acesso à cultura preconizado pela CF/88. Todavia, como não há receita milagrosa para solucionar o problema do acesso à cultura a todos, para que houvesse uma melhor aplicação dos recursos do FNC e conseqüentemente, a plenitude que a CF/88

⁴² Art. 20 § 3º da Lei nº 8.313/91.

preconiza, seria necessária a determinação de critérios mais claros e adequação das formas já existentes, de modo a garantir a utilização das verbas por projetos não aquinhoados pelo Mecenato, o que tornaria viáveis projetos culturais menores e de pouca expressão mercadológica.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Decreto n 5.761 de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato_2004-2006/2006/Decreto/5761.htm>. Acesso em 15 dez. 2009.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em 25 jan. 2010.

_____. Lei nº 4.320, de 101, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em 23 nov. 2009.

_____. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, Institui o Fundo de Financiamento do Norte FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FNO, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislação/105039/lei-7827-89>>. Acesso em: 17 dez. 2009.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fundep.ufmg.br/homepage/leis/lei8313c.asp>> Acesso em: 16 mar. 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 de set. 2009.

_____. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/sobre/organograma/>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

_____. Portaria nº 9, de 06 de março de 2007. Dispõe sobre o credenciamento de instituições financeiras oficiais e sobre as contas correntes que receberão recursos vinculados a projetos culturais, de que trata a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e suas alterações, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp->

content/uploads/2008/03/portaria-minc-9-de-2007-uificacao-de-contas.odf> Acesso em: 13 jan. 2010.

_____. Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para a execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.controladoria.al.gov.br/legislacao/legislacaocorrelata/PortariaInterministerial127_2008Convenios.pdf> Acesso em: 13 jan. 2010.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, v. 7.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Análise da concepção, estrutura e funcionamento da “Lei Jereissati”**. Sobral: Casa da Cultura, 2003.

_____. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988**. A Representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio à cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. Parte geral. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 32. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal**: leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Escritura, 2004.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Marketing cultural e financiamento da cultura**: teoria e prática em um estudo internacional comparado. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WALD, Arnaldo. Da natureza jurídica do fundo imobiliário. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 80, 1990.

