




# A LEI ROUANET DE INCENTIVO À CULTURA E O PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO DE RECEITAS

## ROUANET LAW TO INCETIVE CULTURE AND THE PRINCIPLIE OF NON-BINDING TAXATION

Saulo Nunes de Carvalho Almeida<sup>I</sup>   
Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça<sup>II</sup>   
Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior<sup>III</sup> 

<sup>I</sup> Centro Universitário Católica de Quixadá (Unicatólica Quixadá), Quixadá, CE, Brasil. Doutor em Direito. E-mail: saulonunes@hotmail.com

<sup>II</sup> Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, CE, Brasil. Doutora em Direito. E-mail: liridacalou@unifor.br

<sup>III</sup> Centro Universitário UniFanor (UniFanor), Fortaleza, CE, Brasil. Doutor em Direito. E-mail: vicenteaugusto2@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v14i33.2980>

Recebido em: 20.02.2019

Aceito em: 09.04.2019

**Resumo:** Este estudo jurídico trata da principal política pública de financiamento da cultura em nosso país, a popular Lei Rouanet (Lei 8.313/91) e o seu potencial antagonismo ao princípio orçamentário que proíbe a vinculação da receita de impostos que, quando violado, inevitavelmente desagua em uma transgressão direta à Constituição Federal de 1988. Abordouse, criticamente, o modelo de incentivo fiscal federal, com base na dedução de Imposto de Renda, utilizado pela Lei Rouanet para o financiamento de projetos culturais, e como essa sistemática impacta, negativamente, o andamento adequado da Administração Pública. O procedimento metodológico que norteou o desenvolvimento desse ensaio foi descritivo e exploratório, estruturado em uma pesquisa bibliográfica e documental adotada com o intuito de promover uma compreensão precisa dos institutos

**Abstract:** This legal study deals with the main public policy of financing culture in our country, the popular Rouanet Law (Law 8. 313/91) and its potential antagonism to the budget principle that prohibits the linking of tax revenues which, when violated, inevitably results in a direct violation of the Federal Constitution of 1998. The federal tax incentive model, based on the deduction of income tax, used by the Rouanet Law for the financing of cultural projects, was critically approached, and show how this system negatively impacts the adequate progress of the Public Administration. The methodological procedure that guided the development of this essay was descriptive and exploratory, structured in a bibliographical and documentary research adopted with the intention of promoting a precise understanding of the legal and constitution institutes faced. As a conclusion, the research showed the



jurídicos constitucionais e financeiros analisados. À guisa de conclusão, a pesquisa evidenciou a incompatibilidade dessa política pública cultural, centralizada na afetação da receita pública de impostos, com o modelo constitucional em vigor.

**Palavras-chave:** Lei Rouanet. Lei de Incentivo à cultura. Princípio da não afetação de impostos. Constitucionalidade. Política Pública.

**Keywords:** Rouanet Law. Culture Incentive Law. Principle of non-binding taxation. Constitutionality. Public Policy.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Um breve histórico da lei Rouanet e sua mecânica de incentivo fiscal; 2.1 Surgimento e evolução; 2.2 A mecânica tributária estabelecida pela lei Rouanet; 3 A proibição de engessamento da receita de impostos e a sua imprescindibilidade para uma boa administração pública; 3.1 A proibição constitucional da vinculação de receitas de impostos; 3.2 A vedação da afetação e seu papel no asseguramento de uma boa administração pública; 4 Considerações finais; Referências.

## 1 Introdução

Não há dúvida que a Constituição Federal de 1988 impõe obrigação ao Estado de incentivar e promover as distintas práticas e manifestações culturais. Todavia, essa obrigação, expressamente presente no artigo 215 da Lei Maior, não poderá ocorrer por qualquer forma ou via. Em virtude do princípio da unidade da Constituição, esse dispositivo merece ser interpretado de modo sistêmico, considerando as demais normas que também aportam na Lei Maior (MENDES, 2014).

Um desses dispositivos se refere ao artigo 167, IV da CFRB/88. Um preceito dotado de eficácia plena<sup>1</sup>, que se insere no ordenamento jurídico como uma relevante regra orçamentária, proibindo que recursos provenientes de impostos experimentem prévias vinculações a órgão, fundo ou despesa específica, ressalvadas algumas poucas situações previstas no corpo do próprio inciso.

---

1 Seguindo a teorização referente à natureza das normas constitucionais, consagradas por José Afonso da Silva (2008, p. 102), merecem ser compreendidas como portadoras de eficácia plena as normas capazes de incidir de forma direta sobre os interesses que o constituinte acreditou serem relevantes de se conceder determinada atenção, “dotada de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade. No dizer clássico, são auto-aplicáveis”.

Conforme será explanado, a normatização que dá vida a mais relevante política pública de financiamento da cultura no Brasil corresponde à chamada Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91). Uma normatização que, certamente, exerce papel fundamental na tentativa de difundir práticas culturais, desenvolvendo o desenho de um modelo de parceria entre público/privado que, inclusive, se tornou o paradigma a ser “copiado” pelos entes políticos estaduais e municipais e, posteriormente, por outros setores sociais além do segmento cultural.

Não obstante o acima exposto, o problema jurídico tematizado, e que justifica o desenvolvimento intelectual do presente artigo, repousa na imperativa necessidade de se investigar a possibilidade da popular Lei Rouanet ter concebido um mecanismo de vinculação de receita de imposto de renda para o setor cultural em hipótese que não se enquadra nas ressalvas da norma constitucional proibitiva do artigo 167. Ou seja, se estaríamos diante de uma política pública que, apesar de executada desde o ano de 1991, ocorre ao arrepio da Constituição.

Com o intuito de assegurar máxima clareza acerca do panorama da situação enfrentada, adequado elucidar a divisão a ser seguida por esse estudo, auxiliando o desenvolvimento lógico do raciocínio a ser apresentado. Nesse sentido, a investigação parte de um breve contexto histórico do surgimento da Lei Rouanet no sistema jurídico nacional para, em seguida, adentrar explicações acerca do mecanismo de incentivo fiscal nela contida. Em seguida, introduz-se uma análise acerca da proibição constitucional da vinculação da receita de impostos, tocando, também, na sua simbiótica conexão com ideários de uma boa Administração Pública. Por fim, será apresentado o posicionamento conclusivo dos articulistas em face da pesquisa ora desenvolvida.

## **2 Um breve histórico da lei Rouanet e sua mecânica de incentivo fiscal**

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 215, a obrigação do Estado, no sentido amplo da expressão (CUNHA FILHO, 2017), de “[...] incentivar a valorização e difusão das manifestações culturais”. Como forma de efetivação desse dever constitucional, uma das principais sistemáticas adotadas pela União, Estados e Municípios tem ocorrido por intermédio da adoção de programas de renúncia fiscal, que possibilitam a dedução tributária de valores investidos em projetos

culturais, seja por pessoas jurídicas ou físicas. Tratam-se das chamadas “leis de incentivo à cultura”<sup>2</sup>.

Conforme será explicado a seguir, as legislações de incentivo à cultura atuam, essencialmente, de uma mesma forma, concedendo crédito fiscal ao permitir abatimentos (em alguns casos parciais, em outros totais) correspondentes aos montantes destinados pelos contribuintes do tributo<sup>3</sup>, que livremente decidem realizar aportes a projetos culturais<sup>4</sup>.

A principal dessas legislações é encontrada no âmbito federal. Trata-se da popular “Lei Rouanet” (Lei 8.313/91). Uma normatização que estabelece a neutralização do destino do imposto, em virtude de uma permissão legal para que particulares destinem um percentual da verba de seu imposto de renda a fundo ou projetos culturais previamente aprovados por órgão ou conselho competente.

### *2.1 Surgimento e evolução*

O nome “Lei Rouanet” foi “uma homenagem a Sergio Paulo Rouanet, um importante filósofo e antropólogo brasileiro” (ALMEIDA, 2008, p. 3259). No entanto, apesar de sua popularidade, a Lei Rouanet não foi a primeira normatização federal de incentivos fiscais à cultura. Esse crédito pertence a Lei nº. 7.505/86, então conhecida como “Lei

- 
- 2 Conforme salienta Leonardo Brant (2004, p. 66), as leis de incentivo à cultura foram “criadas para se tornar ponte entre o setor privado e a cultura, vista como área de alto interesse estratégico para o desenvolvimento social, as leis foram como uma via possível frente ao desmanche do setor, promovido pela Era Collor”.
  - 3 Em estudo anterior realizado em coautoria, apontamos que “A Lei Rouanet, em uma explicação simplificada, funciona da seguinte forma: Pessoas Físicas ou Jurídicas (de natureza cultural) apresentam seus projetos, podendo englobar as diversas áreas culturais, ao Ministério da Cultura. [...]. O MinC, então, envia o projeto a um de seus órgãos para uma avaliação referente a diversos parâmetros. Depois dessa avaliação, quanto ao conteúdo, legalidade e etc., o projeto é remetido à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), sendo o órgão responsável pela aprovação ou rejeição do projeto. Aos projetos que são aprovados, publicam-se seus dados no Diário Oficial da União, dando fim a chamada 1ª fase do projeto [...]” (ALMEIDA; FERREIRA, 2009, p. 129).
  - 4 Esse modelo de financiamento de projetos culturais poderá ocorrer de modo direto (uma sistemática conhecida como Mecenato) ou indireto, na forma de transferências a fundos culturais. Ao estudar o Fundo Nacional de Cultura, Humberto Cunha (2001, p. 107-108) explica que tal fundo possui múltiplos objetivos, tais como “socializar o fazer cultural”, “fomentar atividades culturais que não despertam interesse à lógica de nosso sistema capitalista” e, é claro, “fornecer recursos para o desenvolvimento de atividades culturais”.



Sarney” (CUNHA FILHO, 2006, p. 75). “Essa pioneira lei foi a primeira legislação federal visando o incentivo à cultura, por meio de um mecanismo tendente a permitir às empresas incentivadoras o financiamento de projetos de cunho cultural, beneficiando-se de deduções fiscais.” (ALMEIDA; FERREIRA, 2009, p. 128).

Uma legislação que possuía diversas distorções que levariam, durante o governo Collor, à suspensão dos benefícios no ano de 1990. Nesse contexto, em dezembro de 1991, a Lei nº 8.313/91 adentraria no Ordenamento Jurídico pátrio, trazendo uma nova mecânica de incentivos fiscais à cultura que, posteriormente, viriam a se tornar a grande responsável pelo financiamento público do setor.

É interessante que essa prática de vinculação de receitas públicas aparenta ter sua gênese atrelada a um elevado caráter de desconfiança política. Corresponde a forma encontrada por determinados setores para resguardarem a continuidade do recebimento de recursos públicos independente de qualquer alteração ou instabilidade de governos. Afinal, sabe-se que mudanças políticas significam novos programas de governo que, certamente, poderiam resultar no desprestígio de determinados setores.

Logo, a afetação de receita tributária protege as verbas ali estabelecidas, garantindo a continuidade de sua irrigação, independentemente de qualquer cenário político. Um verdadeiro mecanismo de irredutibilidade do financiamento estatal, assegurando que repasses orçamentários não serão mitigados ou suprimidos.

Nesse contexto, não é de se impressionar que o modelo de incentivo tributário desenvolvido no setor cultural, no âmbito federal, generalizou-se e passou a se infiltrar não apenas entre os demais entes políticos (estados, distrito federal e municípios) mas também seria “copiado” por vários outros setores, como é o caso de áreas como Pesquisa e Inovação Tecnológica (Lei 11.487/2007), Esporte (Lei 11.438/2006), entre outros.

Embora, em uma análise inicial, possa-se levar à compreensão de que a reserva e o direcionamento de receitas, em múltiplos setores, deve ser compreendida como uma medida justificável, a realidade é que esse comprometimento de verbas de impostos, conforme será apresentado nos próximos tópicos desse ensaio, se trata de uma perigosa violação constitucional, capaz de resultar em um impacto direto para o asseguramento de uma boa Administração Pública tendo em vista a indisponibilidade de parcelas do orçamento estatal mediante escolha

do contribuinte, tornando-as pouco adaptáveis e excessivamente engessadas, afetando a própria essência do orçamento como ferramenta de equilíbrio econômico.

## *2.2 A mecânica tributária estabelecida pela lei Rouanet*

Em síntese simplista, a Lei Rouanet estabelece a possibilidade do contribuinte de Imposto de Renda (seja esse pessoa natural ou jurídica) recolher um percentual do valor de seu I.R e direcionar o mesmo para um projeto ou fundo cultural (CUNHA FILHO, 2006, p.76). A mecânica pode ser compreendida em duas fases. Na primeira fase, “pessoas Físicas ou Jurídicas (de natureza cultural) apresentam seus projetos [...] ao Ministério da Cultura. A essas pessoas, a lei dá o nome de proponentes [...]. Aos projetos que são aprovados, publicam-se seus dados no Diário Oficial da União, dando fim a chamada 1º fase do projeto.” (ALMEIDA; FERREIRA, 2009, p. 128).

Já na segunda fase, a capacidade de decisão do órgão ministerial desaparece. Essa fase será concretizada como “o momento no qual os proponentes (geralmente com auxílio dos gestores culturais) apresentam seus projetos às empresas que possam ter algum interesse em financiá-los. Essa fase [...] é onde o projeto conseguirá ou não as verbas públicas necessárias para a sua realização” (ALMEIDA; FERREIRA, 2009, p. 128). Caso a empresa (ou pessoa física) estiver interessada no projeto, repassará o valor (integral ou parcial) para a conta do proponente e, posteriormente, essa pessoa incentivadora poderá descontar o montante repassado (parcialmente ou integralmente) de seu imposto de renda a ser recolhido.

A Seção IV da Lei Rouanet é a responsável em tratar dos “Incentivos a Projetos Culturais”. Conforme o artigo 18, Pessoas Físicas ou Jurídicas poderão optar “pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados [...], como através de contribuições ao FNC”. Complementando o citado dispositivo, o artigo 26, da mesma lei, esclarece que “O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei. [...]”

Interessante que, conforme se pode perceber na literalidade do artigo 26, recursos públicos são equivocadamente tratados como

“doações” dos particulares. Provavelmente, o motivo para essa imprecisão repousa no fato de que a captação de verbas é realizada diretamente entre um particular e outro, criando certa “confusão” acerca da natureza jurídica de tais valores. A realidade é que tais valores “doados” pelas empresas são, na realidade, recursos fiscais (seja em todo ou em parte) que deixam de ser arrecadados pela União.

Uma simplória análise jurídica evidencia que a natureza de tais verbas não é privada, afinal, se o comprometimento não tivesse ocorrido por parte do contribuinte, as mesmas não ficariam em seus cofres e, sim, teriam se tornado objeto de arrecadação, ingressando regularmente nos cofres públicos. Logo, a escolha do contribuinte pela “doação” significará, na realidade, a destinação de verbas públicas para determinado projeto cultural, acompanhada do não recolhimento de tais verbas pelo ente político<sup>5</sup>.

A problemática da escassez de recursos, experimentado pela vasta maioria do setor, aparenta ser um resultado ontológico do modelo adotado pela Lei Rouanet. A legislação possibilita que as empresas interessadas em “patrocinar” projetos culturais possam livremente escolher a destinação do repasse. Logo, cria-se uma acirrada disputa por dinheiro, uma verdadeira corrida pelo ouro em que, grupos de agentes, artistas, produtores e outros profissionais da área, buscam formas de assegurar a maior fatia do bolo.

Nesse jogo orçamentário entre público/privado, o parâmetro comumente seguido por empresas, na definição da afetação de recursos de impostos, será a contrapartida que irá receber. Normalmente, essa decisão pelo patrocínio é analisada em torno do potencial de retorno em *marketing* que poderá ser esperado com o apoio a determinado projeto cultural. Logo, mediante juízos subjetivos de empresas contribuintes, segmentos culturais são ou não atendidos, e empresas acabam por definir os setores a serem priorizados com recebimento de recursos públicos.

Percebe-se que a Lei Rouanet acabou por construir uma política pública dominada por práticas clientelistas que, sem dúvida, tem afetado a efetivação do interesse público, abrindo espaço para a continuidade de antigas práticas financeiras de má aplicação e distribuição de recursos,

---

5 Esse uso da tributação, como ferramenta para desenvolvimento social e econômico, não significa necessariamente uma distorção do sistema. Pelo contrário. A tributação pode e deve atuar como aliada na busca pela efetivação dos múltiplos direitos e garantias fundamentais (MARTINS, 2011).

que historicamente trouxeram (e continuam a trazer) tantos malefícios para a sociedade brasileira.

### **3 A proibição de engessamento da receita de impostos e a sua imprescindibilidade para uma boa administração pública**

Conforme demonstrado no capítulo anterior, os contribuintes detêm papel essencial na política pública cultural, estabelecendo o próprio fluxo de receitas mediante as previsões da Lei Rouanet. No entanto, essa decisão ocorre não em conformidade com os valores atrelados a uma boa Administração Pública, e sim, por preferências individuais e interesses próprios, cabendo ao contribuinte livremente a escolha não apenas do segmento cultural (teatro, dança, literatura, música, folclore, artesanato, patrimônio cultural, entre outros), mas do projeto específico que será beneficiado com tais recursos públicos.

Nesse sistema, a vinculação de receitas significa pré-comprometimento de valores que atingirão a futura atuação dos governantes. Afinal, “as vinculações devem ser concebidas como ressalvas à dinâmica orçamentária, restringindo a liberdade do legislador ou administrador público” (CARVALHO, 2010, p.16).

Desse modo, resta evidenciado a consolidação de um modelo sem equilíbrios na ligação entre tributo e seus beneficiários, permitindo que determinados grupos ou segmentos consigam captar a vasta maioria dos investimentos, resultando em uma divisão de recursos desproporcionais entre aqueles que deveriam ser beneficiados pela política pública de financiamento e aqueles que efetivamente o são.

Apesar da crítica acima realizada a esse sistema, a perspectiva de impossibilidade de festejar os ditames intrínsecos a uma boa administração pública não corresponde a maior problemática presente no modelo adotado pela “Lei Rouanet”, conforme será analisado no tópico a seguir.

#### *3.1 A proibição constitucional da vinculação de receitas de impostos*

O artigo 167, IV da CFRB/88, ao tratar das finanças públicas, estabelece como limitação orçamentária a vedação de se vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa específica, ressalvadas algumas situações estabelecidas no curso do próprio inciso.

Ao partir para uma investigação teórica-doutrinária acerca do supracitado mandamento constitucional, rapidamente torna-se evidente que os posicionamentos acadêmicos e técnicos são escassos e, comumente, superficiais<sup>6</sup>. Questões relevantes acerca do conteúdo jurídico dessa norma proibitiva são analisadas tão somente de modo panorâmico. Nesse contexto lacunoso, há inquestionável dificuldade de identificar, com precisão, a verdadeira amplitude dessa regra constitucional.

O que se pode perceber é que, na realidade, trata-se de um princípio do direito financeiro que, conforme exposto, acarreta em impacto severo no campo orçamentário.

O vocábulo “vincular”, utilizado pelo Constituinte no artigo 167, IV, pode ser compreendido como o equivalente a “prender”, “obrigar”, “direcionar”. No caso, corresponde a criação de um elo jurídico entre receita e despesa, individualizando fontes e determinando a sua destinação. Ou seja, vincular receitas é o equivalente a sujeitar a mesma a determinado gasto.

Adequada, também, uma compreensão precisa do vocábulo “receita”, que se revela no texto do inciso analisado, previamente à menção do termo “impostos”. Conforme é sabido, “os tributos são as receitas públicas derivadas por excelência” (DOMINGUES; GONZALES, 2012, p. 300) e receitas são “o conjunto dos recursos financeiros que entram pelos cofres públicos” (BULOS, 2000, p.1073).

A doutrina reconhece essa regra do texto constitucional como uma exteriorização do clássico princípio orçamentário da não afetação de receitas, que traz uma “proibição constitucional que guarda perfeita harmonia com a natureza do imposto” (MORAES, 2016, p.913), que é um tributo desvinculado de qualquer atuação específica do Estado. Daí a conceituação de imposto dada pelos financistas, como sendo a “receita destinada ao custeio dos serviços administrativos de interesse geral” (HARADA, 2001, p. 127-128).

Comumente interpretada como uma imposição tão somente direcionada ao Estado, que não poderá realizar vinculações orçamentárias com recursos de impostos, a realidade é que esse mandamento constitucional também aparenta corresponder a uma

---

6 Denúncia corroborada por Aliomar Baleeiro (2009, p. 205) que, sobre a questão, disse que “o princípio da não afetação prévia da arrecadação de impostos nunca foi suficientemente estudado pela doutrina, respeitado pelo legislador, nem seguido pelos Tribunais”.

obrigação direcionada aos próprios contribuintes (que não podem receber esse aval do Estado mediante lei), o que seria problemático ao considerar o modelo amplamente difundido e adotado pelas nossas legislações de incentivos fiscais<sup>7</sup>. Inclusive, oportuno enaltecer que, ao analisar tais legislações, Ricardo Lobo Torres (2011, p. 120) esclarece se tratar de uma sistemática tão antiga que aparenta ter se tornado uma espécie de política pública indevidamente constitucionalizada<sup>8</sup>.

Seria uma imprecisão teórica argumentar que as legislações de incentivo (seja à cultura, desporto, ciência e tecnologia) estão harmônicas à rigidez da regra constitucional de não afetação de receita de impostos pelo simples fato que a vinculação não ocorre por uma imposição, e sim uma faculdade concedida a contribuintes. Seria um posicionamento que abriria as portas para a possibilidade de futura extinção dessa limitação constitucional mediante simples “manobra” a ser realizada pelo legislativo, que poderá adotar um verdadeiro mecanismo de vinculação de impostos por vias transversais. Por uma perspectiva orçamentária, a consequência será a ineficiência ao atendimento de políticas públicas na medida em que tributos protegidos pela ordem jurídica deixam de serem receitas arrecadadas.

Desse modo, pode-se entender que a regra constitucional é eminentemente dirigida ao legislativo<sup>9</sup>, que não poderá realizar a afetação de receitas de impostos de modo direto ou mesmo indireto (repassando ao contribuinte essa possibilidade). Uma imposição que deve ser seguida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no momento de reprodução de normas tributárias e fiscais que tratam da receita de impostos. Essas, não poderão experimentar afetação, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas no texto constitucional.

---

7 Afinal, essa não mais corresponde a uma sistemática fiscal monopolizada pela cultura. Atualmente, modelos similares de fomento são adotados por segmentos como esporte (Lei 11.438/2006), Pesquisa e Inovação (Lei 11.487/2007), Extensão da licença-maternidade (Lei 11.770/2008), apenas para nomear algumas das legislações que seguem essa prática de incentivos fiscais.

8 Conforme explica Ricardo Lobo Torres (2011, p. 120): “As vinculações de receitas de impostos tem a desvantagem de engessar o orçamento público, e, se não reservadas à garantia de direitos fundamentais, tornam-se meras políticas públicas indevidamente constitucionalizadas”.

9 Por se tratar de uma regra constitucional, a mesma deverá ser plenamente seguida pelo poder legislativo. Logo, não poderá ser violada nem mesmo mediante previsões estabelecidas em Lei Orçamentária Anual (LOA) ou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

### *3.2 A vedação da afetação e seu papel no asseguramento de uma boa administração pública*

Conforme exposto, o artigo 167, IV da CRFB/88 materializa regra histórica oriunda de um resultado lógico referente a preservação da unidade orçamentária, em que a massa da receita de impostos (tributo não vinculado) não deve ser comprometida para atender gastos pré-determinados, e sim recebidas pelo ente político para composição de caixa único<sup>10</sup>, do qual serão retiradas os valores necessários para atender indistintamente as despesas públicas (COELHO, 2011).

A desvinculação de uma parcela da receita tributária é o que possibilitará, em tese, a melhor distribuição dos recursos arrecadados, pois os mesmos terão a condição de serem direcionados conforme uma escala de prioridades a ser definida pelo administrador, considerando as necessidades sociais presentes naquele momento<sup>11</sup>.

Esse, inclusive, é o mais elementar papel de um (bom) administrador. Reconhecer as necessidades sociais existentes e, seguindo uma hierarquização pautada em critérios de urgência e relevância, proceder com a distribuição do produto arrecadado. Uma característica que, certamente, é afetada com o engessamento normativo de recursos, pelo simples fato de que essa hierarquia de necessidades não é estática, e sim mutável, frequentemente experimentando variações.

Nesse cenário de compromissos de verbas públicas, previstos em leis por longos (ou mesmo indefinidos) períodos de tempo, por não ocorrerem mediante uma análise contemporânea do Executivo, considerando o atual contexto e as necessidades presentes, invariavelmente tende a produzir resultados desproporcionais, seja pela falta ou pelo excesso de recursos públicos destinados a um setor específico (PAULSEN, 2004).

É evidente que uma única legislação de fomento interfere, seja em grau maior ou menor, no orçamento daquele ente federado, afetando sua autonomia quanto à utilização e aplicação de sua receita.

---

10 Caixa único corresponde à expressão de natureza contábil, significando conferir fluidez a um conjunto de recursos, assegurando sua capacidade de serem utilizados para atender as necessidades financeiras. Ou seja, o caixa único é utilizado para efetivar pagamentos das despesas públicas.

11 Para José Afonso da Silva (2008, p. 740), trata-se da regra de ouro das finanças clássicas, conhecido como princípio do equilíbrio orçamentário, estruturado na imprescindível “relação de equivalência entre o montante das despesas autorizadas e o volume da receita prevista para o exercício financeiro”.

Em cenários extremos, pode-se imaginar que um plexo de legislações de incentivos fiscais seria capaz, até mesmo, de esvaziar, por absoluto, as receitas arrecadadas por determinada unidade da federação. Ou seja, seria experimentado, como resultado, leis de incentivo engessando os recursos do Estado ao direcioná-los a segmentos específicos como cultura, atividades esportivas, inovação tecnológica, preservação ambiental, pesquisas médicas, qualificação profissional, sem qualquer racionalidade quanto a uma ordem de prioridades a ser observada conforme as necessidades do próprio ente federado.

A consequência seria, justamente, o que o Texto Constitucional buscou evitar<sup>12</sup>, um comprometimento de receitas financeiras, em que verbas do ente político são mutiladas, deixando de fazer parte de sua arrecadação. Um cenário em que o Administrador não terá a capacidade de realizar ajustes orçamentários dos valores vinculados por contribuintes, independente de quão grave ou imprevisível possa ser o cenário social atual.

A Lei Rouanet corresponde a uma normatização que repassa para a iniciativa privada a competência para a vinculação de recursos públicos de impostos, permitindo, aos mesmos, a injeção em setor específico, no caso, em projetos culturais (FERNANDES; OLIVEIRA, 2016). Um mecanismo capaz de transformar o Estado em mero executor das vontades de empresas patrocinadoras, retirando do governante sua discricionariedade e seu poder alocativo, repassando os mesmos para a iniciativa privada.

Um cenário que resulta no amesquinamento da capacidade do gestor em realizar as compensações adequadas conforme as necessidades contemporâneas identificadas. Por esse, entre outros motivos, não pode ser compreendido como adequada trajetória para uma boa Administração pública.

---

12 Em pesquisa acerca do uso da função extrafiscal da tributação como forma de tutela ambiental, Celso de Bastos Correia Neto (2012, p.121) explica que esse mecanismo tributário “numa primeira hipótese, a vinculação diria respeito às receitas auferidas por meio de certos tributos. Tudo o que fosse arrecadado com determinada exação deveria ser aplicado em políticas públicas de defesa do meio ambiente”. Todavia, o mesmo autor esclarece que (2012, p.121): “Nesse caso, há que se ressaltar que a Constituição Federal veda a vinculação de receitas oriundas de impostos, no art. 167, IV, o que afastaria a principal espécie tributária dessa estratégia de tutela ambiental. Ficariam livres da vedação as taxas, a contribuição de melhoria e as contribuições do art. 149 da CF”.



#### 4 Considerações finais

A fórmula normativa adotada pela Lei Rouanet e as demais legislações de fomento que seguiram seu modelo são, em sua essência, uma mesma. Benefícios fiscais são concedidos ao possibilitarem contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) de impostos a aplicarem uma parcela dos recursos devidos desse tributo, que seriam recolhidos pelo Estado, para uma despesa específica. No caso da Lei nº. 8.313/91, esse setor específico são projetos do segmento cultural que foram submetidos e aprovados pelo Ministério da Cultura. Após a realização do aporte, tais recursos serão objeto de posterior dedução, seja de modo integral ou parcial, no momento de recolhimento do Imposto de Renda.

A escolha do contribuinte pela adoção de alguma das opções da Lei Rouanet significará que o mesmo estará, na realidade, realizando um direcionamento de valores devidos ao Estado a título de imposto de renda para os segmentos culturais, ou seja, vinculando o tributo a uma finalidade específica.

O presente estudo evidenciou se tratar de modelo com sérias implicações no campo da gestão pública de recursos. A alocação discricionária de verbas pelos contribuintes (em regra, empresas) significará que o Administrador terá restringido sua capacidade de definir gastos conforme os objetivos de sua política pública<sup>13</sup>, considerando aspectos como necessidade da coletividade e aquilo que compreende como merecedor de atendimento prioritário. Negligenciar essa limitação resulta em prejuízos ao custeio de despesas gerais que, conforme os princípios que regem uma boa Administração Pública, seriam atendidas considerando certa escala hierárquica de prioridades.

Além disso, aparenta ser seguro afirmar que a Lei nº. 8.313/91 (Lei Rouanet) tem a sua sistemática de benefícios fiscais estruturada em torno de uma disfarçada afetação da receita de impostos em hipótese que não se enquadra nas ressalvas elencadas pelo artigo 167, IV da Constituição Federal, ofendendo relevante norma proibitiva alocada nessa Lei Maior.

Logo, chega-se à preocupante conclusão que a mais relevante política pública cultural tem sido executada mediante sistemática evidentemente inconstitucional.

---

13 Inclusive, segundo José Afonso da Silva (2008, p. 740) esse corresponde ao princípio da programação do orçamento “que implica [...] a formulação de objetivos e o estudo das alternativas futuras para alcançar os fins da atividade governamental”.

À guisa de encerramento, adequado enfatizar que os articulistas do presente estudo não negligenciam a dimensão do problema que se manifestaria com o reconhecimento da inconstitucionalidade da legislação federal de incentivo à cultura. Certamente, os efeitos práticos mostram que tal decisão resultará em grave impacto negativo na arrecadação de recursos financeiros alcançada por esse imprescindível setor da sociedade. É razoável deduzir que, de forma imediata, a redução nas receitas disponíveis fará com que organizações culturais possam experimentar não apenas grandes transtornos, mas, até mesmo, real risco na continuidade dos serviços por elas prestados à comunidade.

Todavia, a Ciência do Direito não permite que se aparte teoria e prática, motivo que impõe a ruptura dessa sistemática de financiamento e a subsequente emergência de um modelo inovador. Afinal, em ciência, a única coisa definitiva é o provisório. Revela-se, aí, o desafio.

Ante a agressão constitucional oriunda dessa normatização a alternativa verdadeiramente científica é que se reconheça a inconstitucionalidade<sup>14</sup> desse modelo pela inquestionável violação da regra consubstanciada no artigo 167, IV, da CF/88<sup>15</sup>. Confirmando-se esse cenário, recairá sobre o Estado a responsabilidade de, reconhecendo a cultura como um direito fundamental, desenvolver um novo modelo para arrecadação e repasse de recursos e financiamento de projetos culturais, mas que não ocorra na forma de uma política pública inconstitucional, não se podendo permitir o engessamento de impostos para qualquer setor.

A superação desse desafio exigirá propostas de mudanças capazes não apenas de extinguir a vinculação de impostos, mas o desenvolvimento de uma política pública ainda mais eficiente, aprimorada para atuar de forma equânime, sanando os gravíssimos

---

14 Uma decisão de inconstitucionalidade, que reconheça a incongruência do atual modelo, poderia experimentar a modulação de seus efeitos, ou seja, para preservar a segurança jurídica das empresas que já realizaram doações passadas conforme os ditames estabelecidos em lei, possuiria efeitos *ex-nunc*, apenas a partir do trânsito em julgado da decisão.

15 Afinal, o reconhecimento jurisdicional de sua inconstitucionalidade não traria a possibilidade de manter a mesma sistemática em vigor e, simplesmente, alterar a espécie de imposto para outra, como bem destaca Aliomar Baleeiro (2009, p.200): “A peculiaridade está em que é proibida a afetação prévia dos recursos advindos de impostos. Mas se, apesar da proibição, certo imposto tiver sua arrecadação vinculada previamente a certa despesa, a inconstitucionalidade não terá o condão de alterar a espécie de tributo (impostos) para outra”.

desequilíbrios atualmente existentes tanto entre os distintos setores culturais como entre as diferentes regiões do país. Um novo modelo, mais justo e eficiente no que diz respeito à distribuição de recursos públicos, assegurando o devido repasse financeiro para os múltiplos setores artísticos e, com isso, festejar o mandamento constitucional que repousa no artigo 215 da CRFB/88 e obriga o Estado a apoiar e incentivar a valorização e difusão das manifestações culturais.

## Referências

ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho. Reflexões sobre a nova lei de incentivo à Pesquisa. In: *XVII Conpedi*, Brasília, Novembro de 2008. Disponível em [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/08\\_536.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/08_536.pdf) Acesso em: 16 mar. 2019.

ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho. FERREIRA, Antônia Morgana Coelho. Reformulação da Lei nº 8.313/91: queda ou ressurreição da mais importante política pública cultural brasileira? *Revista de Políticas Públicas*, Maranhão, v. 13, n. 1, jan./jun. 2009.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010.

COELHO, Werner Nabiça. *Classificação dos Tipos Tributários. Doutrinas Essenciais de Direito Tributário*, São Paulo, v. 1, fev. 2011.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O programa nacional de apoio à cultura como embrião do sistema nacional de cultura. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 11, fev. 2006.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Políticas públicas como instrumental de efetivação de Direitos Culturais. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 77, nov. 2017.

DINIZ, Guilherme Soarez. A classificação das espécies tributárias no ordenamento jurídico brasileiro. *Doutrinas Essenciais de Direito Tributário*. São Paulo, v. 1, fev. 2011.

DOMINGUES, José Marcos. GONZÁLEZ, Clemente Checa. Conceito de tributo: uma perspectiva comparada Brasil-Espanha. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 104, maio 2012.

FERNANDES, Fabiana Constância. OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de. O financiamento estatal à cultura no Brasil: a lei Rouanet, suas mazelas e as propostas do Projeto de Lei 6.722/10. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, ano XVIII, n. 34, 2016.

MARTINS, Marcelo Guerra. Tributação, instituições e desenvolvimento. *Revista Tributária das Américas*, v. 3, jan. 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário, Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 16. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas Constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.