

AS PREFEITURAS E OS *SHOWS* MUSICAIS

Cultura e diversão ou desperdício de dinheiro público?

Coluna Fiscal – JOTA – 30.6.2022

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/as-prefeituras-e-os-shows-musicais-30062022>

As polêmicas que tomaram espaço na mídia nas últimas semanas envolvendo o pagamento de somas milionárias por *shows* de cantores abrem um espaço para expor questões interessantes de Direito Financeiro. As múltiplas formas de uso do dinheiro público, dos instrumentos de financiamento de atividades culturais, relações de federalismo fiscal e mesmo de interferência de órgãos de fiscalização e controle nas decisões acerca das decisões sobre a alocação de recursos público mostram um vasto e amplo campo para compreender muitos temas.

Há uso de recursos do próprio orçamento, como ocorreu em vários municípios cujos casos foram noticiados pela mídia; outras vezes transferências intergovernamentais; benefícios fiscais; e em todos os casos com particularidades interessantes a serem observadas.

Promover atividades culturais integra as obrigações do Estado: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”, diz nossa Constituição (art. 215, *caput*).

É certo que muitas vezes há grande demanda por algumas atividades culturais, como *shows* de artistas famosos, que atraem grande público

disposto a pagar para assisti-los, o que nem sempre ocorre, e não é correto que manifestações da cultura popular fiquem marginalizadas por não haver interesse comercial. Também não é justo que somente quem tenha recursos para pagar possa assisti-los. É muito importante a atuação do Estado no âmbito do fomento e preservação da cultura popular.

Nossa Constituição prevê a organização do Sistema Nacional de Cultura, um complexo sistema de federalismo cooperativo que tem como princípios a universalização do acesso aos bens e serviços culturais, o fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais, em regime de cooperação entre os entes federados, agentes públicos e privados que atuam na área (Constituição, art. 216-A, § 1º, II, III e IV)¹.

No caso de uso de recursos do próprio orçamento, como ocorreu em vários dos casos que foram objeto de referência na mídia, muitas questões merecem ser analisadas.

Os entes federados alocam recursos do orçamento para o setor cultural, por vezes até com órgãos próprios para gerenciá-los, como secretarias próprias, fundações e outros órgãos e instituições. No Estado de São Paulo, apenas para citar um exemplo, há a Secretaria da Cultura e Economia Criativa, cuja dotação para 2022 ultrapassa 1 bilhão de reais, e gerencia programas orçamentários como o “Fomento Cultural (nº 1218)”, com ações de apoio a projetos culturais, prevendo recursos para essas atividades, ou mesmo financiamentos.

A alocação de recursos no orçamento pode ocorrer no processo de elaboração orçamentária, na fase administrativa, por proposta do próprio Poder Executivo, ou na fase legislativa, por emendas parlamentares. Essa última opção chamou a atenção da mídia no caso do *show* de Daniela Mercury na cidade de São Paulo, por ocasião dos eventos relacionados ao Dia do Trabalho, em que se questionou o uso de recursos públicos (160 mil reais, conforme divulgado) em ato com viés político. Ao se justificar, o Prefeito Ricardo Nunes lembrou terem sido os recursos alocados no orçamento por emenda parlamentar dos vereadores Alfredinho e Eduardo

1 Falei sobre o tema no texto “Museu queimado expõe a incompetência dos bombeiros de gravata”. In: CONTI, José Mauricio. *Levando o Direito Financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 121-125 – disponível gratuitamente em <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>).

Suplicy, ambos do PT, e Sidney Cruz (Solidariedade)². Nesse aspecto é interessante notar que alguns entes da federação já estão trazendo previsões específicas no orçamento para recursos a serem destinados às emendas parlamentares. É o caso do Estado de São Paulo, cujo programa orçamentário “Desenvolvimento de ações decorrentes de emendas parlamentares (nº 2990)” prevê recursos para apoio aos municípios.

Ainda no que se refere ao uso de recursos orçamentários próprios, outro caso que ocupou o noticiário foi do cantor sertanejo Gustavo Lima, cujo *show* foi contratado pela prefeitura do município mineiro de Conceição do Mato Dentro, ato criticado pelo alto valor envolvido e pela origem dos recursos.

Divulgou-se a destinação de 1,2 milhão de reais pelo contrato, de um total de 2,3 milhões a serem gastos com a promoção da 30ª Cavalgada do Jubileu do Senhor Bom Jesus do Matozinhos, tradicional evento na cidade. Um valor cuja legitimidade se questiona, por representar parcela significativa em uma cidade que tem população estimada de 18 mil pessoas e orçamento de R\$ 689 milhões³, e o valor destinado ao evento corresponderia a quase 25% do que foi aplicado pelo fundo de educação (FUNDEB) no ano anterior. Decisões relevantes que levantam o debate sobre as prioridades na alocação de recursos e quem tem a responsabilidade por tomá-las. O município justifica os gastos, destacando a importância para fomentar o desenvolvimento econômico da cidade, o turismo e o retorno financeiro e social propiciado pelo evento⁴.

Esse município se beneficia da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), em face da atividade de exploração minerária em seu território, origem dos recursos utilizados para as despesas, tendo sido questionada eventual vinculação com educação e saúde, o que impediria essa destinação. A análise da Lei 7.990/1989 não confirma essa incorreção na destinação, uma vez que não há vedação específica para essa finalidade.

2 “*Show* de Daniela Mercury em apoio a Lula vira alvo de sindicância na Prefeitura de São Paulo” (*Folha de S.Paulo*, 4.5.2022 – <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/show-de-daniela-mercury-em-apoio-a-lula-vira-alvo-de-sindicancia-na-prefeitura-de-sp.shtml>).

3 “Gustavo Lima: entenda a polêmica sobre o cachê do cantor em MG” (Portal G1/Globo.com, 29.5.2022 – <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/05/29/gustavo-lima-entenda-polemica-envolvendo-cache-do-cantor.ghtml>).

4 “Nota à imprensa” (Prefeitura de Conceição do Mato Dentro, em 27.5.2022 – <https://www.cmd.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/47473/nota-a-imprensa/>).

Não obstante o uso de recursos orçamentários próprios, é usual a utilização de recursos transferidos, operacionalizando o federalismo fiscal cooperativo que caracteriza o sistema nacional de cultura.

O orçamento público federal dispõe de muito dinheiro para essa finalidade, como se pode constatar, por exemplo, no programa orçamentário “Cultura” (n. 5025), atualmente sob gestão do Ministério do Turismo, cuja dotação, no orçamento vigente para 2022 (Lei 14.303/2022), é de R\$ 664 milhões, com mais de duas dezenas de ações sob gestão de órgãos, fundações e outras instituições. A existência de fundos orçamentários, como o Fundo Nacional da Cultura – FNC e dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) também evidenciam instrumentos orçamentários importantes para destinar recursos às atividades culturais.

Boa parte desses recursos é utilizada para programas que fomentam a cultura em Estados e Municípios, por meio de transferências intergovernamentais. É o caso das transferências voluntárias, mediante a celebração de convênios e outros instrumentos, de forma a dar acesso a recursos federais condicionados à realização das atividades propostas, permitindo que os entes subnacionais viabilizem essas atividades sem necessidade de uso de recursos próprios.

Recentemente, com a Emenda Constitucional 105/2019, alterações na redação do art. 166 da Constituição introduziram novas modalidades de transferências intergovernamentais, entre as quais as “transferências especiais”, por meio das quais os parlamentares podem apresentar emendas individuais impositivas alocando recursos para Estados e Municípios que são diretamente repassadas ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênios ou outros instrumentos⁵. Essas emendas vêm recebendo a alcunha de “emendas pix”, pela facilidade e desburocratização na operacionalização da transferência dos recursos. E têm sido utilizadas também para destinar recursos utilizados pelos entes beneficiários em atividades culturais, como os *shows* mencionados.

Critica-se, e não sem razão, a deficiência que se tem observado na fiscalização dos recursos. Não é verdade que os recursos sejam imunes à

5 CONTI, José Mauricio. Emenda Constitucional 105: presente de Natal ou uma aposta na liberdade com responsabilidade? *In*: CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 3-7 – cuja versão eletrônica gratuita pode ser obtida em <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>.

fiscalização, como se tem divulgado, uma vez que, sendo recursos públicos, são obrigatoriamente sujeitos ao sistema de fiscalização da administração pública, nos termos do art. 70 da Constituição. No entanto, o fato de o regime jurídico constitucionalmente previsto para referidas transferências prever que os recursos “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira” (art. 166-A, § 2º, II), tem gerado controvérsia em relação à competência para a fiscalização, se do sistema federal ou do sistema responsável pela fiscalização do ente beneficiário, impasse que pode gerar ineficiência e omissão no controle.

Além do uso de recursos públicos, próprios ou transferidos, há também no setor cultural amplo uso de recursos “indiretamente públicos”, por meio dos chamados “gastos tributários”, na forma de benefícios fiscais diversos, sendo os mais conhecidos os previstos na alcunhada “Lei Rouanet” (Lei federal 8.313/1991), que permite deduzir do imposto de renda o apoio direto por doações e patrocínios a projetos culturais.

Em todos os casos, há dificuldades na fiscalização eficiente, por diversas razões. *Shows* de cantores como os casos citados, e outros que foram divulgados, têm valores de difícil mensuração, cuja precificação pelo mercado não é simples. Há especificidades próprias para cada caso, obscurecendo a transparência da contratação e abrindo portas para toda sorte de irregularidades. O benefício público resultante é também difícil de ser apurado, tornando complexa a aferição da vantagem obtida para avaliar a economicidade do ato.

A exposição à mídia surgida pelos casos recentes, que chamaram a atenção de todos e receberam intensa divulgação, acenderam o debate sobre os elevados gastos no setor cultural, e resultaram em ações dos órgãos de controle, bem como atuação do Poder Judiciário e Ministério Público, com várias decisões que impediram a realização de *shows*, celebração de contratos e realização de despesas.

Evidentemente que, em havendo irregularidades formais na realização dos atos, a atuação dos órgãos judiciais e de controle financeiro deve ser rápida e efetiva, obstando ou minimizando os prejuízos aos cofres públicos.

No entanto, a questão se torna tormentosa quando esses órgãos se imiscuem em aspectos relacionados à legitimidade do ato. O gasto público pode ser considerado legítimo na medida em que atenda aos objetivos

fundamentais da nossa República Federativa⁶, e essa aferição também passa pela escrutinação de qual seja a vontade e o interesse da sociedade, sendo temerário atribuí-la a poderes e órgãos cujos integrantes sequer foram escolhidos pelo voto popular.

A discussão sobre os limites e possibilidades da atuação dos órgãos judiciais e de controle em atos da gestão pública é por demais extensa, e não cabe neste espaço, sendo certo que a “adoção de regras precisas e bem delineadas torna-se cada vez mais urgente como medida de segurança jurídica”⁷.

Não há como tolerar o desperdício de dinheiro público, mas isso não pode importar em tolher indevidamente o direito das pessoas a diversão e cultura. Os festejos de São João, as festas juninas e as infinitas manifestações culturais estão aí, não podem parar. É preciso aperfeiçoar normas e instituições para permitir que o Estado possa continuar trabalhando para que todos possam buscar sua felicidade e desenvolvimento pessoal.

6 Sobre o tema, veja-se BARBOSA, Antonio Blecaute. *A legitimidade do gasto governamental no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2020. (https://www.blucher.com.br/a-legitimidade-do-gasto-governamental-no-brasil-as-condicoes-de-possibilidade-do-controle-externo-pelo-tribunal-de-contas-da-uniao-apos-a-constituicao-federal-de-1988_9786555500394). Já escrevi sobre essa questão em “Lagostas com leite condensado: a legitimidade do gasto público”. In: CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 69-76.

7 Cheguei a abordar o tema em “Decisões dos tribunais de contas reacendem polêmica sobre os limites de sua atuação”. In: CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 189-192.