

A PRIMAZIA DA REALIDADE NAS PACTUAÇÕES CULTURAIS: LIMITES ENTRE FOMENTO CULTURAL E CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA

RESUMO: A edição da Lei Federal nº 14.903/2024, que instituiu o Marco Regulatório do Fomento à Cultura, buscou estabelecer um regime jurídico próprio para a promoção de políticas públicas culturais, conferindo maior segurança jurídica às relações entre o Estado e agentes culturais. Todavia, a análise de casos concretos envolvendo administrações municipais revela uma distorção relevante na aplicação desse marco normativo: sua utilização como mecanismo para evitar a realização de procedimentos licitatórios quando a natureza da relação jurídica caracteriza, na realidade, contratação de serviços culturais.

O presente relato de pesquisa examina essa problemática a partir da análise de consultas jurídicas e documentos administrativos produzidos no âmbito municipal, nos quais o instrumento de fomento cultural foi utilizado em contextos que evidenciam prestação de serviço à Administração. A investigação identifica elementos recorrentes nesses casos, como a definição prévia do objeto pela Administração Pública, a existência de obrigações típicas de execução de serviço, a previsão de remuneração vinculada à atividade executada e a ausência de autonomia criativa por parte do agente cultural.

A partir da aplicação do princípio da primazia da realidade, conclui-se que tais situações não configuram relações de fomento, mas sim contratações administrativas que deveriam observar o regime jurídico das licitações e contratos públicos. Assim, o uso indevido do marco regulatório do fomento à cultura pode gerar distorções institucionais, comprometer a transparência da gestão pública e enfraquecer a própria lógica do fomento cultural, que pressupõe o apoio estatal a iniciativas autônomas da sociedade.

A pesquisa aponta, portanto, a necessidade de maior clareza conceitual e de capacitação institucional dos gestores públicos, a fim de evitar a confusão entre fomento cultural e contratação administrativa, preservando a integridade dos regimes jurídicos aplicáveis às políticas culturais.

PALAVRAS-CHAVE: cultura, fomento, primazia da realidade, contratação, Poder Público.

INTRODUÇÃO

A cultura ocupa posição central no sistema constitucional brasileiro, sendo reconhecida como direito fundamental e como dimensão estruturante da identidade social. A Constituição Federal estabelece que compete ao Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais, bem como apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais. Nesse contexto, a atuação estatal na área cultural pode ocorrer por diferentes meios jurídicos, que variam conforme a natureza da relação estabelecida entre o poder público e os agentes culturais.

Entre esses instrumentos encontram-se o fomento cultural, as parcerias com organizações da sociedade civil e a contratação administrativa de serviços culturais. Cada um desses regimes jurídicos possui lógica própria e pressupostos distintos, sendo fundamental a correta identificação da natureza da relação jurídica para a escolha do instrumento adequado.

A edição da Lei Federal nº 14.903/2024 representou um avanço relevante nesse campo, ao instituir o chamado Marco Regulatório do Fomento à Cultura, estabelecendo um regime jurídico específico para a implementação de políticas públicas culturais por meio de instrumentos de apoio a agentes culturais. A norma buscou preencher lacunas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, criando parâmetros mais claros para o fomento cultural e diferenciando-o de outras formas de pactuação administrativa.

Contudo, a aplicação prática desse marco regulatório vem revelando desafios interpretativos relevantes, especialmente no âmbito municipal. Entre eles, destaca-se a tendência de utilização do regime de fomento cultural em situações que, na realidade, correspondem à contratação de serviços pela Administração Pública.

O presente relato de pesquisa busca analisar essa problemática a partir da observação de casos concretos em que municípios utilizaram instrumentos de fomento cultural para viabilizar atividades que apresentam características típicas de prestação de serviços à Administração. O presente trabalho configura estudo preliminar de natureza exploratória, constituindo parte inicial de uma investigação que se pretende aprofundar posteriormente em artigo científico dedicado à análise das fronteiras jurídicas entre fomento cultural e contratação administrativa.

2. REGIMES JURÍDICOS DE ATUAÇÃO ESTATAL NA ÁREA CULTURAL

A atuação estatal na promoção da cultura pode ocorrer por meio de diferentes formas de pactuação, cada qual com fundamentos jurídicos próprios.

O fomento cultural consiste na atuação do Estado destinada a apoiar iniciativas culturais desenvolvidas por terceiros, estimulando a produção e difusão cultural sem que haja relação contratual de prestação de serviços. Nesse modelo, a iniciativa parte do agente cultural, cabendo ao poder público apoiar projetos autônomos que contribuam para a diversidade cultural e para o acesso da população à cultura.

Já as parcerias com organizações da sociedade civil constituem instrumentos de execução compartilhada de políticas públicas, formalizadas nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014.

Nessas hipóteses, o Estado compartilha com entidades privadas a implementação de ações de interesse público, estabelecendo responsabilidades recíprocas.

Por fim, há a contratação administrativa de serviços culturais, situação em que a Administração Pública identifica uma necessidade específica e contrata terceiros para executá-la, mediante observância do regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

A distinção entre essas modalidades não é meramente formal, mas estrutural. No fomento cultural, a iniciativa é do particular e a Administração atua como incentivadora. Na contratação administrativa, a iniciativa é do poder público, que define o objeto e as condições de execução da atividade.

3. O PROBLEMA DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO FOMENTO CULTURAL

Em análise a casos concretos submetidos a consultas jurídicas encaminhadas por municípios, é possível observar a existência de situações em que instrumentos de fomento cultural são utilizados para viabilizar atividades previamente definidas pela Administração Pública, com características típicas de prestação de serviços.

Em determinados casos analisados, por exemplo, projetos apresentados por agentes culturais previam a realização de atividades estruturadas pelo próprio poder público, como aulas de música em espaços fornecidos pela prefeitura, pagamento de professores e execução de atividades vinculadas ao calendário escolar municipal. Nessas situações, a Administração Pública não se limita a apoiar uma iniciativa cultural autônoma, mas passa a estruturar e financiar diretamente um serviço destinado à comunidade.

Elementos como a previsão de remuneração vinculada à execução da atividade, a ausência de metas culturais mensuráveis e a existência de obrigações típicas de prestação de serviço evidenciam que o objeto da pactuação não corresponde a um projeto cultural autônomo, mas à execução de um serviço contratado pelo Município.

Situação semelhante foi observada em procedimentos destinados à realização de eventos culturais, nos quais editais de fomento estabeleciam detalhadamente as condições de realização do evento, os serviços a serem contratados e os resultados esperados pela Administração. Nesses casos, a própria estrutura do edital revela que a Administração buscava contratar a organização do evento, e não fomentar um projeto cultural independente.

Essa prática gera um deslocamento indevido do regime jurídico aplicável, pois atividades que deveriam ser contratadas mediante procedimento licitatório passam a ser executadas por meio de instrumentos de fomento cultural.

No Direito Administrativo, a natureza jurídica de determinado instrumento não depende exclusivamente da denominação utilizada pela Administração Pública, mas do conteúdo material da relação jurídica estabelecida. Esse entendimento decorre do princípio da primazia da realidade, segundo o qual os elementos concretos da relação devem prevalecer sobre a forma adotada pelos documentos administrativos. Assim, ainda que determinado instrumento seja denominado “termo de execução cultural”, sua natureza jurídica deve ser analisada à luz das obrigações efetivamente assumidas pelas partes.

Quando a Administração define previamente o objeto da atividade, estabelece padrões de execução e remunera o particular pela prestação de determinado serviço, a relação assume natureza contratual, devendo observar o regime jurídico das licitações e contratos administrativos. A utilização do regime de fomento nessas situações configura distorção do modelo jurídico previsto pela Lei Federal nº 14.903/2024, que foi concebido para apoiar iniciativas culturais da sociedade, e não para substituir o procedimento licitatório.

A utilização inadequada do marco regulatório do fomento à cultura pode gerar diversas consequências institucionais. Em primeiro lugar, há risco de violação ao princípio da legalidade administrativa, uma vez que a escolha do regime jurídico aplicável deve corresponder à natureza da relação estabelecida entre o poder público e o particular. Em segundo lugar, tal prática pode comprometer os princípios da transparência e da isonomia, uma vez que a dispensa indevida de licitação reduz a competitividade e limita a participação de outros interessados na execução da atividade cultural. Por fim, a confusão entre fomento e contratação tende a fragilizar o próprio sistema de políticas culturais, pois desvirtua a finalidade do fomento cultural, que consiste em estimular a produção cultural autônoma da sociedade.

4. CASOS ANALISADOS E A DESCARACTERIZAÇÃO DO FOMENTO CULTURAL

A análise empírica desta pesquisa baseou-se em consultas jurídicas e documentos administrativos encaminhados por diferentes administrações municipais, nos quais se discutia a utilização do regime jurídico do fomento cultural previsto na Lei Federal nº 14.903/2024. Embora

os contextos administrativos apresentem particularidades próprias, foi possível identificar padrões recorrentes que revelam uma tendência de utilização do fomento cultural em situações que, na realidade, possuem natureza jurídica de contratação administrativa.

Em todos os casos analisados, verificou-se que o instrumento de fomento foi utilizado para viabilizar atividades previamente estruturadas pela própria Administração Pública, com definição detalhada do objeto, da forma de execução e das obrigações assumidas pelo particular. Esse elemento é central para a análise jurídica do problema, pois o fomento cultural pressupõe iniciativa autônoma do agente cultural, cabendo ao Estado apoiar projetos culturais concebidos e propostos pela sociedade. Quando a iniciativa e a estrutura do projeto partem do próprio poder público, a lógica do fomento deixa de existir.

4.1 Projeto de formação musical estruturado pela Administração

Em um dos casos examinados, o Município buscava viabilizar a realização de aulas de música tradicional voltadas à formação cultural de crianças e adolescentes da comunidade. Para tanto, foi apresentado projeto por organização da sociedade civil que previa a realização de aulas individuais ou coletivas de instrumento musical típico da cultura regional.

Embora formalmente estruturado como projeto cultural, a análise do plano de trabalho evidenciou características típicas de prestação de serviço à Administração Pública.

Em primeiro lugar, o próprio documento indicava que as atividades deveriam ocorrer em espaço físico disponibilizado pelo Município, sendo a infraestrutura e parte dos custos suportados pela Administração. Além disso, o projeto previa o pagamento de professor responsável pela execução das aulas, cuja remuneração seria custeada com recursos públicos.

Outro elemento relevante era a vinculação das atividades ao calendário escolar municipal, estabelecendo-se que as aulas deveriam acompanhar o período letivo das escolas. Essa característica demonstra que o projeto não consistia em iniciativa cultural autônoma do proponente, mas sim em atividade integrada à política pública educacional e cultural do Município.

Além disso, as metas do projeto eram descritas de forma genérica, consistindo basicamente na manutenção das atividades propostas, sem definição de indicadores claros ou resultados culturais mensuráveis. Em contrapartida, as despesas previstas incluíam a remuneração

da entidade proponente pelo fornecimento de expertise, cessão de instrumentos e suporte técnico administrativo.

Esse conjunto de elementos indica que o Município buscava, na realidade, contratar a execução de um serviço cultural destinado à comunidade escolar local, utilizando a entidade como prestadora da atividade. Nesse contexto, o instrumento juridicamente adequado seria a contratação administrativa, mediante observância da legislação de licitações e contratos públicos.

4.2 Organização de evento cultural estruturado pelo poder público

Outro caso analisado envolvia a realização de festival cultural promovido pelo Município, cujo objetivo era fomentar a produção artística regional e promover apresentações musicais e atividades culturais abertas ao público.

Para viabilizar a realização do evento, a Administração Pública publicou edital de chamamento público utilizando o regime de fomento cultural. Contudo, a análise do conteúdo do edital revelou que o procedimento não correspondia à lógica do fomento.

O edital estabelecia de forma detalhada as condições de realização do evento, incluindo a definição do período em que deveria ocorrer, as etapas de organização e os serviços necessários para sua execução. Entre as atividades previstas estavam a contratação de artistas, produção cultural, locação de equipamentos de som e iluminação, montagem de estrutura física e organização geral do evento.

Além disso, os critérios de seleção previstos no edital priorizavam a experiência técnica do proponente e da equipe responsável pela execução do projeto, com pouca ou nenhuma análise do mérito cultural da proposta apresentada. Tal característica reforça a natureza contratual da relação, pois a Administração buscava selecionar um executor qualificado para realizar atividade previamente definida pelo poder público.

Nesse caso, o projeto cultural apresentado não consistia em iniciativa autônoma do agente cultural, mas sim na execução de evento concebido e planejado pelo próprio Município. O proponente selecionado atuaria essencialmente como organizador e executor da atividade, assumindo obrigações típicas de prestação de serviço.

Diante dessas circunstâncias, a utilização do regime de fomento cultural revelou-se incompatível com a natureza jurídica da relação estabelecida, pois o objeto da pactuação correspondia à contratação de serviço cultural pela Administração Pública.

4.3 Elementos recorrentes de descaracterização do fomento

A análise comparada dos casos permitiu identificar alguns elementos recorrentes que indicam a descaracterização do fomento cultural e a aproximação da relação jurídica com o regime de contratação administrativa.

O primeiro desses elementos é a definição prévia do objeto pela Administração Pública. No fomento cultural, a iniciativa parte do agente cultural, que apresenta projeto próprio ao poder público. Nos casos analisados, entretanto, o objeto da atividade era previamente definido pela Administração, cabendo ao proponente apenas executá-lo.

O segundo elemento é a existência de obrigações típicas de prestação de serviço, como a realização de aulas, a organização de eventos ou a execução de atividades estruturadas pelo Município. Nessas situações, o particular atua como executor de atividade definida pela Administração.

Outro fator relevante é a remuneração vinculada à execução da atividade, característica típica das relações contratuais. Nos casos analisados, os recursos públicos não se destinavam apenas ao apoio de projeto cultural, mas ao pagamento direto de atividades executadas em benefício da Administração.

Por fim, observa-se a ausência de autonomia criativa do agente cultural, elemento essencial para a caracterização do fomento. Quando o projeto cultural é concebido e estruturado pelo poder público, resta descaracterizada a lógica de incentivo à iniciativa cultural da sociedade.

4.4 Síntese analítica

Os casos examinados evidenciam que a utilização do regime de fomento cultural em situações que envolvem prestação de serviços à Administração Pública constitui distorção relevante do modelo jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 14.903/2024.

A correta identificação da natureza jurídica da relação administrativa é fundamental para garantir a aplicação adequada do regime jurídico correspondente. Quando a atividade desenvolvida possui características típicas de contratação administrativa, a utilização de instrumentos de fomento cultural não apenas viola a lógica normativa do sistema, mas também compromete princípios estruturantes da administração pública, como a legalidade, a transparência e a competitividade.

Assim, a análise dos casos empíricos reforça a importância da aplicação do princípio da primazia da realidade na interpretação das pactuações culturais celebradas pelo poder público, permitindo identificar a verdadeira natureza jurídica da relação estabelecida e assegurar a observância do regime jurídico adequado.

CONCLUSÃO

A análise dos casos examinados ao longo desta pesquisa evidencia que a aplicação do Marco Regulatório do Fomento à Cultura no âmbito municipal ainda enfrenta desafios relevantes de compreensão e operacionalização. Embora a Lei Federal nº 14.903/2024 tenha sido concebida para estabelecer um regime jurídico próprio voltado ao incentivo e à promoção de iniciativas culturais da sociedade, sua utilização em determinadas situações administrativas revela uma tendência de deslocamento do instrumento de fomento para contextos que, materialmente, correspondem à contratação de serviços pela Administração Pública.

Nos casos analisados, observou-se a presença de elementos que descaracterizam a lógica do fomento cultural, tais como a definição prévia do objeto pelo poder público, a estruturação da atividade pela Administração, a existência de obrigações típicas de prestação de serviço e a remuneração vinculada diretamente à execução da atividade em benefício do próprio ente público. Nessas hipóteses, a análise do conteúdo das relações estabelecidas indica que o regime jurídico adequado seria o da contratação administrativa, sujeita às normas de licitações e contratos públicos.

Contudo, a ocorrência reiterada dessas situações sugere que o fenômeno não decorre necessariamente de uma intenção deliberada de afastar o regime licitatório, mas pode estar associado a fatores institucionais e interpretativos presentes na prática administrativa contemporânea.

Uma primeira hipótese explicativa refere-se à tentativa da Administração Pública de desburocratizar os processos de contratação, buscando instrumentos jurídicos que permitam maior flexibilidade e celeridade na execução de políticas públicas culturais. Nesse contexto, o regime de fomento cultural pode ser percebido por gestores públicos como alternativa procedimental mais simples do que o complexo sistema de licitações e contratos administrativos, especialmente em atividades de natureza cultural, nas quais frequentemente há urgência na execução ou dificuldade de padronização do objeto.

Uma segunda hipótese diz respeito à compreensão arraigada na cultura administrativa de que todo recurso público transferido a terceiros deve gerar retorno direto à própria Administração. Essa visão tende a estruturar as relações jurídicas com base em uma lógica de troca: a Administração repassa recursos e, em contrapartida, recebe a execução de determinada atividade ou serviço. Nessa perspectiva, o repasse de recursos públicos passa a ser concebido como mecanismo de contratação indireta de trabalho ou serviço, ainda que formalmente estruturado sob a forma de fomento cultural.

Essa lógica, entretanto, contrasta com a própria natureza jurídica do fomento, que se caracteriza justamente pela ausência de prestação de serviço à Administração. No regime de fomento cultural, o Estado não contrata atividades em benefício próprio, mas apoia iniciativas culturais desenvolvidas por agentes da sociedade, visando à promoção do interesse público cultural de forma mais ampla.

Assim, a utilização inadequada dos instrumentos de fomento não apenas gera insegurança jurídica, mas também tende a comprometer a finalidade do próprio sistema de políticas culturais, ao transformar mecanismos de incentivo cultural em instrumentos de execução indireta de serviços públicos.

Diante desse cenário, torna-se fundamental fortalecer a compreensão institucional acerca das diferentes formas de pactuação entre Estado e sociedade na área cultural, distinguindo de forma clara os regimes de fomento, parceria e contratação administrativa. A adequada identificação da natureza jurídica das relações estabelecidas é condição indispensável para a correta aplicação do ordenamento jurídico e para a preservação da integridade do sistema de financiamento público da cultura.

Em síntese, o desafio que se coloca não é apenas normativo, mas também cultural e institucional: compreender que o fomento cultural não constitui forma alternativa de contratação administrativa, mas sim instrumento específico de promoção da diversidade cultural e de fortalecimento das iniciativas culturais da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 de janeiro de 2026.

BRASIL. Lei nº 14.903, de 27 de junho de 2024. Estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14835.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.835%2C%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202024&text=Institui%20o%20marco%20regulat%C3%B3rio%20do,das%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20de%20cultura.&text=Art.> Acesso em: 02 de janeiro de 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm> Acesso em: 02 de janeiro de 2026.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm> Acesso em: 02 de janeiro de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 684612, Relator(a): LUIS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/07/2023, PUBLIC 07/08/2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=698>> Acesso em: 17 jul. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 39. ed. Available from: VitalSource Bookshelf, (39th Edition). Grupo GEN, 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 19. ed. – São Paulo: Malheiros, 2021.