



Porto Alegre, 26 de novembro de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 23.203/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 140, de 2024, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura do Município de Ibitinga, e dá outras providências”.

II. Primeiramente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal quanto às atribuições comuns e privativas deste ente federativo:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal **e dos Municípios**:

(...)

III - **proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural**, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - **impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural**; (grifou-se)

V - proporcionar os meios de acesso **à cultura**, à educação e à ciência;

(...)

Art. 30. **Compete aos Municípios**:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**;

(...)

IX - **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual**. (grifou-se)

Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal reproduz as diretrizes constitucionais ao dispor o seguinte:

Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a



legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

(...)

ART. 5º - Ao Município compete, concomitantemente com o Estado:

(...)

II - Promover a educação, a cultura e o bem estar social, garantindo o pleno acesso aos bens de serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo;

Ainda, neste caminho, a CF trouxe a cultura como um direito da ordem social e a garantia de fomentar e proteger o patrimônio cultural brasileiro, como se constata nos arts. 215 e 216¹. Assim, em análise ampla, o fomento alcançaria todo bem simbólico atinente à identidade do povo brasileiro, enquanto a proteção, mais complexa, alcançaria todas as engrenagens que desregulem ou descaracterizem a cultura nacional.

Neste sentido, a Constituição Federal prevê de forma expressa acerca da criação do Sistema Nacional de Cultura no art. 216-A, nos termos seguintes:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo

¹ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

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

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

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais;

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

V valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 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:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.



por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

(...)

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal **e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012) (grifos nossos)

Assim, a finalidade trazida pela legislação acerca da matéria é de que a organização e estruturação da gestão pública da cultura deverão adotar a descentralização e desconcentração de recursos, além da participação social na construção dos instrumentos de gestão do Sistema Nacional de Cultura.

A Lei Federal nº 14.835, de 4 de abril de 2024, “Instituiu o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura”, em cumprimento com o § 3º do art. 216-A da CF, que são as diretrizes a seguir utilizadas para análise da proposição em análise:

Art. 5º [...]

(...)

§ 4º A adesão plena dos Estados, do Distrito Federal **e dos Municípios ao SNC**, estabelecida nos termos de regulamento, é condicionada, ao menos, à:

(...)

II - publicação de lei específica de criação dos sistemas estaduais, distrital ou municipais de cultura, conforme o ente federativo, nos termos do **§ 4º do art. 216-A da Constituição Federal**;

III - criação, no âmbito de cada ente federativo ou sistema, de conselho de política cultural, de plano de cultura e de fundo de cultura próprios;

(grifou-se)

Sendo assim, organizando em leis próprias como dispõe a legislação federal de regência da matéria, por meio do presente projeto de lei, pretende o Município instituir o seu sistema, o plano, o conselho, as conferências e o fundo municipal de cultura.

Com efeito, a Lei Federal nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, assim dispõe:

Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

(...)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, será o principal **articulador federativo** do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão



compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

§ 2º **A vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária**, na forma do regulamento. (grifou-se)

Por oportuno, informe-se que a Lei Federal nº 12.343, de 2010, encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 8.124, de 17 de outubro de 2013.

Indiscutível, pois, a pertinência do projeto de lei com os objetivos da legislação para a gestão cultural, cujo valor é inestimável para a produção artística e a preservação das tradições em nosso país.

III. Prosseguindo na análise, sobre a criação do Conselho Municipal de Política Cultural (arts. 39 a 44 do PL), informa-se que os conselhos municipais constituem o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostos de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. De se destacar, outrossim, que em nível municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.

Justamente nesse contexto, a Lei Federal nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências, dispõe:

Art. 31. Com a finalidade de garantir a participação comunitária, a representação de artistas e criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a organização nacional sistêmica da área, o Governo Federal **estimulará a institucionalização de Conselhos de Cultura no Distrito Federal, nos Estados, e nos Municípios**. (grifou-se)

Em linhas gerais, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, como regra, todo conselho municipal tem como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo a proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.



Sobre a composição do Conselho Municipal de Política Cultural (art. 42, *caput*, do projeto de lei em análise), constata-se observado como diretriz o princípio da paridade, pois ao mesmo número de representantes do Poder Executivo corresponde ao de representantes da sociedade civil.

Demais regras sobre o prazo de mandato dos conselheiros, possibilidade de recondução, periodicidade de realização das reuniões, quórum para decisões e a estrutura da organização interna do Conselho, fazem parte da competência que ao próprio Município cabe exercer quanto à organização e funcionamento dos seus conselhos.

Com relação às conferências municipais de cultura, estas também estão entre os instrumentos, ainda que a Lei Federal nº 12.343, de 2010, limite-se a dispor apenas o seguinte:

Art. 14. A Conferência Nacional de Cultura e as conferências setoriais serão realizadas pelo Poder Executivo federal, **enquanto os entes que aderirem ao PNC ficarão responsáveis pela realização de conferências no âmbito de suas competências** para o debate de estratégias e o estabelecimento da cooperação entre os agentes públicos e a sociedade civil para a implementação do Plano Nacional de Cultura - PNC.

§ 1º Fica sob responsabilidade do Ministério da Cultura a realização da Conferência Nacional de Cultura e de conferências setoriais, **cabendo aos demais entes federados a realização de conferências estaduais e municipais** para debater estratégias e estabelecer a cooperação entre os agentes públicos e da sociedade civil para a implantação do PNC e dos demais planos. (Redação dada pela Lei nº 14.156, de 2021) (grifou-se)

Ou seja, infere-se que as convocações ordinárias e extraordinárias das conferências municipais de cultura, bem como a periodicidade de sua realização se darão conforme definição do próprio Município, no âmbito da competência do órgão coordenador e gestor da política de cultura no nível local.

IV. Com relação à criação do Fundo Municipal de Cultura (art. 65 a 68 do PL), esclareça-se apenas que a partir do advento da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que alterou o art. 167 da Constituição Federal, passou a ser vedada a criação de fundos especiais:

Art. 167. **São vedados:**

(...)

XIV - **a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (grifamos)



A partir da palavra “quando” destacada em negrito e em sublinhado duplo na transcrição acima, já se infere de antemão de que a criação de fundos especiais não se trata de uma questão fechada, a ponto de ser terminantemente vedada em todos os casos. De acordo com a redação dada ao dispositivo constitucional, a criação de fundos públicos somente é vedada **quando** os objetivos a que se propõe puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas diretamente no orçamento do órgão competente, no caso, como ao de uma Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Explique-se que a própria vinculação de despesas a receitas é, na verdade, um fundo. Só não tem esta denominação, mas a lógica é a mesma; só a forma de contabilizar que é diferente.

Dessa forma, entende-se que é possível ação específica e respectivos créditos orçamentários, com recursos vinculados específicos, conforme Portaria nº 710/2021, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sem que haja a criação de fundo especial, com CNPJ próprio e obrigações acessórias inerentes.

Nesse ponto, mostra-se necessária a justificativa pelo Executivo, nos termos do que propõe a redação do inciso XIV do art. 167 da CF, incluído pela EC nº 109/2021, de que os objetivos do presente PL não podem ser alcançados mediante as vinculações orçamentárias nos termos da Portaria nº 710/2021, da STN.

V. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei nº 140, de 2024, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM